

Daniel Innerarity

Una teoría de la democracia compleja

Gobernar en el siglo XXI



Galaxia Gutenberg



Daniel Innerarity es catedrático de Filosofía Política, investigador «Ikerbasque» en la Universidad del País Vasco, director del Instituto de Gobernanza Democrática y profesor en el Instituto Europeo de Florencia. Ha sido profesor invitado en diversas universidades europeas y americanas como la Universidad de la Sorbona (París 1), la London School of Economics o la Universidad de Georgetown. Entre sus últimos libros cabe destacar *La política en tiempos de indignación* (2015), *La democracia en Europa*

© Juantxo Egaña

(2017) y *Política para perplejos* (2018), publicados por Galaxia Gutenberg. Todos ellos forman parte del proyecto de pensar las actuales transformaciones de la política y elaborar una teoría de la democracia compleja que culminaría en este nuevo libro. Es colaborador habitual de opinión en *El País*, *El Correo / Diario Vasco* y *La Vanguardia*. Ha recibido, entre otros, el Premio Euskadi y el Premio Nacional de Ensayo, así como el Premio Príncipe de Viana de la Cultura 2013.

La principal amenaza de la democracia no es la violencia ni la corrupción o la ineficiencia, sino la simplicidad. Desde el punto de vista de la teoría de la democracia, este libro ofrece una actualización de nuestros conceptos políticos, que fueron pensados en una época de relativa simplicidad social y política. Este déficit teórico se corresponde con una práctica política que simplifica y empobrece nuestras democracias. Nuestros sistemas políticos no están siendo capaces de gestionar la creciente complejidad del mundo y son impotentes ante quienes ofrecen una simplificación tranquilizadora.

La política, que opera actualmente en entornos de elevada complejidad, no ha encontrado todavía su teoría democrática. Ya no tiene que enfrentarse a los problemas del siglo XIX o del XX, sino a los del XXI. Si la democracia ha efectuado el tránsito de la polis al Estado nacional, de la democracia directa a la representativa, no hay razones para suponer que no pueda hacer frente a nuevos desafíos, siempre y cuando se le dote de una arquitectura política adecuada.

Este libro se dirige a quienes no creen en las respuestas simples, pero tampoco quieren desesperar ante la complejidad de los problemas. En él se formula una teoría de la democracia y del gobierno para el siglo XXI desde el presupuesto de que la más prometedora renovación de nuestras democracias será el resultado de hacerlas más complejas.

Daniel Innerarity

Una teoría de la democracia compleja

Gobernar en el siglo XXI

Galaxia Gutenberg

Edición al cuidado de María Cifuentes

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Edición en formato digital: enero de 2020

© Daniel Innerarity, 2020
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2020
Imagen de portada:
© Juan Genovés, VEGAP, Barcelona, 2019
«InfoLibre», 2013
Giclée (estampación digital)
Edición de 110 ejemplares más 10 Pruebas de Autor
55 x 40 cm

Conversión a formato digital: Maria Garcia
ISBN: 978-84-17971-86-1

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, aparte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

*Para Elena, que sabe hacer compatible
en la práctica lo que intenta este libro en la teoría:
ni la sencillez equivale a simplicidad ni la
complejidad es sinónimo de complicación*

Prefacio

Ningún itinerario biográfico es el resultado de una planificación; la coherencia intelectual es, en buena medida, reconstructiva. Afirmaba Schopenhauer que las justificaciones racionales suelen ser reconstrucciones interesadas *a posteriori*, donde las cosas cuadran sospechosamente bien y no hay ni desvíos ni improvisaciones. No sería sincero si afirmara que este libro es el resultado de una intención formulada expresamente hace veinte años, pero sí que estoy en condiciones de asegurar que responde a una inquietud nacida en aquellos momentos y que ahora puedo formular de esta manera. Hoy me doy cuenta de que esto es lo que quería llevar a cabo entonces. Podría situar en el año 2000 el comienzo de una preocupación que se tradujo en una inquietud obsesiva. La política en su actual formato y con su andamiaje ideológico al uso me parecía completamente inadecuada para gobernar el mundo contemporáneo. Numerosos acontecimientos que no es necesario inventariar ahora estaban convirtiendo a muchas de nuestras categorías políticas en conceptos inservibles. Este desfase exige una transformación de la política en la línea de ponerla a la altura de la complejidad del mundo en que vivimos. En este periodo de tiempo he ido publicando una serie de libros que hoy puedo encuadrar en el proyecto general de pensar una democracia compleja para gobernar las sociedades del siglo XXI. Lo he ido haciendo desde una intuición básica que se fue traduciendo en el análisis de una triple complejidad: la del tiempo, la del espacio y la del conocimiento, concretada después en la complejidad propia de una entidad política tan peculiar como la de la Unión Europea. Los libros a los que me refiero son: *La transformación de la política*, *El futuro y sus*

enemigos, *Un mundo de todos y de nadie* y *La democracia en Europa*.¹ De hecho, este libro recoge y remite a diversos lugares de aquellos. Como todas las cosas que se complican y enredan, me atrevo a aventurar que esto continuará porque los nuevos escenarios planteados por la digitalización, la robotización y la inteligencia artificial, aquí apenas esbozados, nos siguen suministrando misterios fascinantes a quienes tratamos de pensar las nuevas formas políticas que deberán adoptar las sociedades democráticas.

Durante estos veinte años he tenido la suerte de investigar en varios centros de diversas partes del mundo y sin esas estancias este libro no habría sido posible o tendría otra forma. Quisiera mencionar expresamente al Instituto Max Planck de Heidelberg porque allí terminé de escribirlo, y a su director, Armin von Bogdandy, quien me ofreció su generosa y liberal hospitalidad intelectual. La redacción final de este libro le debe mucho a la revisión atenta y generosa de María Cifuentes, verdadera defensora del lector frente a las erratas y los tecnicismos innecesarios. Quienes lo lean, deberían agradecerse tanto como yo.

Heidelberg, 1 de agosto de 2019

1. *La transformación de la política*, Barcelona, Península, 2002; *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona, Paidós, 2009; *La democracia del conocimiento*, Barcelona, Paidós, 2011; *Un mundo de todos y de nadie: piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Barcelona, Paidós, 2013; *La democracia en Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.

Introducción: complicar la democracia

«Una idea falsa, pero clara y precisa, tendrá más poder en el mundo que una idea verdadera y compleja».

ALEXIS DE TOCQUEVILLE 1935, 126

«Y si hay alguna conclusión que me gustaría evitar especialmente es la conclusión estéril de que una política virtuosa debería buscar la simplicidad y disolver la ambivalencia y ambigüedad de nuestra política o, al menos, una fórmula bajo la cual pudieran ser vencidas».

MICHAEL OAKESHOTT 1996, 20

La principal amenaza de la democracia no es la violencia ni la corrupción o la ineficiencia, sino **la simplicidad**. Nadie diría que la simpleza, con ese aire de inocente descomplicación, puede actuar de manera tan corrosiva sobre la vida política, pero en ocasiones los enemigos menos evidentes son los más peligrosos. Mi proyecto de elaborar una teoría de la democracia compleja se plantea precisamente como una crítica de esa «rebelión contra la complejidad» (Sloterdijk 2016, 97) que caracteriza al tipo de política dominante en las sociedades contemporáneas. Ciertos conceptos y comportamientos políticos ponen de manifiesto una «aversión hacia nuevas experiencias e informaciones sobre la realidad social y política» (Arzheimer / Falter 2002, 89). La uniformidad, la simplificación y los antagonismos toscos ejercen una gran seducción sobre aquellos que no toleran la ambigüedad, la heterogeneidad y plurisignificación del mundo, que son incapaces de reconocer de manera constructiva la conflictividad social

(Backes 2006, 240). En su forma actual, la práctica política constituye una capitulación ante lo complejo, en lógica correspondencia con el hecho de que tampoco la conceptualización de la filosofía política está a la altura de la complejidad social. Se requiere otra forma de pensar la democracia y otro modo de gobernar si es que sigue teniendo sentido aspirar a que la democracia sea compatible con la realidad compleja de nuestras sociedades.

Este libro se dirige a quienes no creen en las respuestas simples, pero tampoco quieren desesperar ante la complejidad de los problemas. Puede que sea un tanto exagerado aquel lugar común según el cual no hay nada más práctico que una buena teoría; podemos estar seguros, sin embargo, de que nada hay menos práctico que la mala teoría o la falta de teoría, es decir, el déficit de comprensión de lo que está pasando cuando la realidad social ha cambiado hasta el punto de resultar ininteligible si uno la divisa desde los antiguos conceptos. Después del «giro cognitivo» o *ideational turn* de la teoría política en los años noventa (Blyth 1997), cabe afirmar que la democracia vive actualmente un «momento teórico» que responde a la necesidad de volver a pensarla en unas circunstancias que contrastan notablemente con aquellas que dieron origen a la mayor parte de su marco categorial. Podría estar ocurriendo que lo que fueron en su momento «ficciones útiles» se hayan convertido en «simplificaciones confusas» y que la más prometedora renovación de nuestras democracias sea el resultado de hacerlas más complejas (Rosanvallon 2006), en consonancia con una realidad que ha dejado de encajar en las viejas simplificaciones. Y cuando aquello sobre lo que se ha de teorizar es la democracia no basta con que el resultado sea verdadero; es necesario que sea además inteligible, pero también que responda a las expectativas normativas que se contienen en la invención democrática y los valores nucleares de esta forma de organización de la convivencia humana. Porque es posible que una parte de nuestra desafección política tenga algo que ver con el hecho de que entendemos muy poco nuestro tiempo, cómo funciona esta sociedad y cuáles son nuestras posibilidades de acción en ella.

La simplicidad que critico tiene dos versiones: como inadecuación conceptual y como instrumento ideológico, es decir, como un asunto teórico

y como un problema práctico. En un caso se trata de falta de adaptación a las transformaciones del mundo contemporáneo, mientras que en el otro me refiero a un conjunto de prácticas políticas que –tal vez debido a que no han sido precedidas por una renovación conceptual– agravan esa penuria configurando el combate político como una simplificación interesada. La renuncia a la sofisticación teórica da lugar a una práctica política que beneficia a quien mejor se maneja en el combate por la simplificación, aunque de este modo no se aporte ninguna claridad e incluso se dificulte la inteligibilidad de lo que realmente está en juego.

1.1. UN DESFASE TEÓRICO: VIEJOS CONCEPTOS, NUEVAS REALIDADES

En el primer caso, el simplismo procede de la falta de actualización de nuestros conceptos políticos que fueron pensados en una época de relativa simplicidad social y política, antes de los grandes conflictos sociales que inauguraron el mundo contemporáneo, con sociedades relativamente homogéneas que no conocían el actual pluralismo cultural y político, con tecnologías muy poco sofisticadas si las comparamos con las que actualmente empleamos, en medio de unas condiciones de gobierno relativamente simples, con espacios autárquicos y desconectados. Tal vez no haya mejor síntesis de esta simplicidad que la formulada por Rousseau en sus *Considérations sur le gouvernement de Pologne* escritas en 1772: los pequeños estados «prosperan precisamente porque son pequeños, porque los jefes pueden ver por ellos mismos el mal que se hace y el bien que tienen que hacer, y porque sus órdenes se ejecutan delante de sus ojos» (Rousseau 1974, 970). Las ideas de legitimidad, soberanía, representación o autoridad respondían a esta simplicidad donde no había espacio para la interdependencia, inabarcabilidad y aceleración que caracteriza a nuestras actuales democracias. O pensemos en la idea de John Stuart Mill de que la sociedad debe ser concebida como la mera suma de sus individuos, sus acciones y pasiones individuales. El efecto que cualquier combinación de los fenómenos sociales pueda tener corresponde exactamente a la suma de

los efectos individuales de dichas circunstancias (Mill 1974, 879). Un pensamiento de este estilo no podía imaginar las lógicas emergentes de la sociedad y las interacciones que la atraviesan, propiedades que no se explican desde la simple agregación de acciones individuales.

Las sociedades ya no son así, pero el marco categorial continúa como si lo fueran. Ese desfase de la teoría política tiene mucho que ver con una evolución de la sociedad, de la ciencia, de los distintos subsistemas sociales, que no ha sido acompañada con la correspondiente renovación de las categorías políticas. Pensemos en la evolución de la ciencia durante estos años. Ciencia moderna y democracia moderna eran empresas íntimamente relacionadas. El mundo calculado por Newton o Laplace era el mismo que aquel cuyo gobierno formularon Rousseau o Adam Smith. Era la época de la visión mecánica del mundo, de la ciencia moderna y sus categorías epistemológicas. No es de extrañar, por tanto, que los conceptos básicos de la teoría política procedan de una física social elaborada con las categorías mecanicistas del mundo natural. De esta concepción del mundo han salido, por ejemplo, la visión realista de las relaciones internacionales, la interpretación funcionalista de la integración europea o las prácticas de los planificadores urbanos. Edgar Morin (2014) ha sido uno de los pioneros en señalar que ese ya no es nuestro mundo y en teorizar acerca de las ciencias de la complejidad. Ocurre además que, mientras la ciencia ha cambiado buena parte de sus paradigmas, los conceptos centrales de la teoría política no han llevado a cabo la correspondiente transformación. Nuestros modelos de decisión, previsión y gobierno siguen estando basados en unos criterios de verosimilitud que no se cumplen en las condiciones de una intensa complejidad. Cada vez es más evidente la escasa utilidad de viejos instrumentos concebidos para espacios delimitados y para tiempos lentos y sincronizables.

Pensemos en la evolución de las metáforas que nos han ido sirviendo para explicar el funcionamiento de las sociedades: en el siglo XVIII, la construcción política se imaginaba según la lógica de aparatos mecánicos como relojes y balanzas, en el XIX, con organismos, y, en el siglo XX, con funciones y estructuras (con sistemas cibernéticos). ¿Tenemos hoy una

teoría política a la altura de la complejidad que describen las ciencias más avanzadas? La neurología, por ejemplo, nos está surtiendo actualmente de visiones y conceptos en relación con los cuales nuestras formas vigentes de gobierno aparecen como simplificaciones inadecuadas. No parece posible que seres humanos dotados de tal sutileza neuronal se organicen políticamente de una manera tan rudimentaria.

Son simples aquellas interpretaciones de la realidad que ofrecen explicaciones lineales, binarias o moralizantes y que sobrevaloran las propias capacidades de intervención sobre ella, que desconocen la dimensión trágica y cómica de las cosas, es decir, la interferencia de principios y valores que se solapan y desplazan, combaten entre sí o hacen las paces en un equilibrio inevitablemente precario. Las soluciones simples suelen producir una distensión momentánea de la perplejidad y los conflictos, pero acaban empeorando las cosas, en el plano del conocimiento y de la acción, disminuyendo nuestra capacidad cognitiva y nuestras opciones prácticas. Cuando una filosofía política excesivamente normativa antepone las categorías morales a la sutileza analítica; cuando la unidad colectiva deja de prestar atención a las lógicas de pluralización y exclusión; cuando la teleología histórica se da por supuesta sin registrar los fenómenos de disipación y pseudomovimiento, entonces lo que tenemos es una teoría con escasez de observación, un normativismo enfrentado a un mundo que no comprende, que compensa su penuria analítica con la prescripción.

Se podría formular este drama, que de entrada es teórico, en los términos de una pregunta inquietante acerca de la capacidad de la filosofía política a la hora comprender la complejidad del mundo actual y proporcionar algún tipo de orientación para gobernarlo. ¿Son capaces nuestras instituciones de «gobernar un mundo con una complejidad increíblemente creciente» (Skolnikoff 1976, 77)? ¿Puede sobrevivir la democracia a la complejidad del cambio climático, de la inteligencia artificial, los algoritmos y los productos financieros (Schneider 2009)? ¿O hemos de concluir resignadamente que esa complejidad constituye una verdadera amenaza para la democracia (Dahl 1994, 337)? Si no pudiéramos entender y gobernar democráticamente esas nuevas realidades,

careceríamos de argumentos frente a quienes prometen una eficacia que supuestamente se conseguiría prescindiendo de los requerimientos democráticos.

La complejidad no es un hallazgo reciente y cuenta con desarrollos muy notables en varios ámbitos científicos. Hay investigaciones parciales que han analizado ámbitos de la complejidad en la sociología (Page, Watts), en la economía (Arthur, Foley, Kirman, Gintis), en la ciencia política (Rodrik, Hausmann, Axelrod), en el urbanismo (Batty, Portugali), en la psicología (Kahnemann) o el *management* (Weick, Senge), pero apenas se ha aplicado la perspectiva de la complejidad a la filosofía política. Está por elaborarse una teoría de la democracia compleja, lo que no es un mero desafío intelectual sino una aportación que podría resolver buena parte de los dilemas de nuestras sociedades democráticas. Entender la lógica de los asuntos complejos no asegura que seamos capaces de gobernarlos, pero podemos adivinar que sin una teoría adecuada a su complejidad cometeremos muchos errores prácticos.

1.2. PRÁCTICAS E IDEOLOGÍAS DE LA SIMPLIFICACIÓN

Si pasamos de la teoría a la práctica, nos encontramos con que la incapacidad de concebir una política compleja se corresponde con la de llevarla a cabo de un modo que no la simplifique ni empobrezca. Esta segunda categoría del simplismo es pragmática y obedece a una estrategia intencional para esquematizar el campo político en beneficio propio. Nuestros sistemas políticos no están siendo capaces de gestionar la creciente complejidad del mundo y son impotentes ante quienes ofrecen una simplificación tranquilizadora, frente a aquellos «*terribles simplificateurs*» de los que hablaba el historiador Jacob Burckhardt (1922), aunque sea al precio de una grosera falsificación de la realidad y no representen más que un alivio pasajero. Hay multitud de ejemplos prácticos de esa reducción indebida de la complejidad. Quien hable hoy de límites, responsabilidad,

intereses compartidos tiene todas las de perder frente a quien, por ejemplo, establezca unas demarcaciones rotundas entre nosotros y ellos, o una contraposición nada sofisticada entre las élites y el pueblo, de manera que la responsabilidad y la inocencia se localicen de un modo tranquilizador. El énfasis en las propiedades personales del líder político es una simplificación útil que parece recuperar la inteligibilidad de lo político y acentúa su valor de entretenimiento. La creciente significación del carisma (y su correspondiente fugacidad) es un indicativo de que el momento personal representa una huida frente a la complejidad de las cosas (Grande 2000). Otra capitulación ante la complejidad que genera una gran atracción es maximizar la categoría de la eficacia del sistema político, generalmente en clave económica, aunque esto venga acompañado de una elocuente renuncia a reflexionar desde la perspectiva de la justicia acerca de los criterios por los que calificamos como eficaz a un tipo de resultado. Entre las cosas que hacen más soportable la incertidumbre, nada mejor que la designación de un culpable que nos exonere de la difícil tarea de construir una responsabilidad colectiva. Poco importa que muchos candidatos propongan soluciones ineficaces para problemas mal identificados con tal de que todo tenga la nitidez de un muro, se haya designado un culpable absoluto o sea tan gratificante como para saberse parte de un nosotros incuestionable.

Desde el punto de vista ideológico, la principal consecuencia de esta renuncia a la complejidad es el establecimiento de una gran ruptura, una insostenible división del trabajo entre el principio de realidad y el principio de placer, entre la descripción de la realidad y el plano normativo, entre tecnocracia y populismo, entre quienes se ocupan de que las cosas funcionen y quienes únicamente parecen interesados en cómo *deberían* funcionar. La escisión de las razones tecnocráticas y las razones populistas, que contrapone efectividad y democracia (Dahl 1994; Scharpf 1999; Moore 2017), es la gran quiebra que caracteriza a nuestras sociedades democráticas y configura hoy en día el principal eje de antagonismo político. La consagración de esta ruptura viene a ser el resultado de aquel debate acerca de la compatibilidad entre democracia y complejidad que tuvo lugar a

finales de los años sesenta del siglo pasado (Naschold 1968 y 1969; Luhmann 1969). Se trata de un marco que obliga a elecciones trágicas no solo desde el punto de vista de nuestras convicciones democráticas, sino también para la eficacia de nuestros sistemas de gobierno: quien se desentiende de la complejidad termina gobernando ineficientemente, pero quien solo se deja guiar por criterios técnicos olvida las obligaciones de legitimación, y en ambos casos se acaba lesionando tanto las exigencias de la eficiencia como las de la democracia.

Algo similar puede verse en nuestras principales construcciones ideológicas: las distinciones izquierda-derecha, conservador-progresista, élite-pueblo, transformación-conservación proporcionan más orden en el mundo del que corresponde a una adecuada descripción de su complejidad y sus contradicciones. Se podría decir que explican demasiado poco porque explican demasiado, porque ordenan, categorizan y simplifican más de lo que la complejidad de las cosas permite. Son distinciones que obedecen a una necesidad de orientación que capitula ante una sociedad diferenciada y compleja.

Los principales grupos que configuran nuestro paisaje político –la izquierda socialista, la derecha conservadora, los liberales individualistas– mantienen por lo general un andamiaje ideológico que no está en consonancia con la complejidad social ni con cómo conciben sociedad e individuo, transformación y conservación, ni con sus objetivos ni con sus métodos de intervención. La izquierda maneja la metáfora de la transformación para superar la crisis del capitalismo. El capitalismo equivaldría a la sociedad en su conjunto, entendida como un objeto identificable y disponible que se puede manejar desde el poder político. La izquierda suele suponer que el mundo se puede describir con objetividad y que nuestra actuación sobre él está regida por causalidades que vinculan directamente las acciones con los efectos. La perspectiva conservadora es más realista, en el sentido de que cuenta con la dinámica propia del sistema sobre el que –a su juicio– tan escasamente se puede intervenir. En un contexto tan dinámico como el de la sociedad contemporánea, la pasividad es un modo de actuar, una ideología que se presenta como carente de ella,

pero implica una dimisión frente a los problemas que únicamente pueden empeorar cuando no se hace nada. En su vertiente cultural, los conservadores apelan a un tipo de homogeneidad social y a unos valores que no corresponden a la heterogeneidad y el pluralismo de las sociedades contemporáneas. Y los liberales tienen un concepto de individuo, de mercado y de elección racional (*rational choice*) que parece desconocer dimensiones de la complejidad social como la inserción de los sujetos en los sistemas, los condicionamientos estructurales de nuestras decisiones o la gran cantidad de intervenciones que es preciso llevar a cabo para que funcione esa institución del mercado de la que tienen una concepción reduccionista.

Para que estas ideologías representen opciones útiles a la hora de gobernar la sociedad actual es necesario que se conciban de una manera más sofisticada y que consideren otros medios de intervención más acordes con la nueva realidad social. Una sociedad compleja se ve obligada a renunciar a configurar algo así como una instancia central desde la que ordenar el funcionamiento de las distintas lógicas que intervienen en la sociedad. El mundo no puede ser gobernado por un Comité Central, por Google, por los expertos o el Ejército de Liberación del Pueblo, pero no porque estos sean malvados o tengan aviesas intenciones, sino básicamente porque su estructura para procesar la información y gobernar no se corresponde con la riqueza de los elementos, valores, información e inteligencia distribuida de una sociedad compleja. Pese a lo cual, la mayoría de los diagnósticos y propuestas políticas no renuncian a ello: la derecha sigue pensando en la comunidad y en la cohesión de un pueblo homogéneo; los liberales, en la soberanía del individuo y la infalibilidad de los expertos; la izquierda, en una transformación política de la sociedad. Son descripciones politizadas que sobrevaloran las posibilidades de acción colectiva por medio de intervenciones centrales. Unos tienen excesiva confianza en la capacidad del Estado para intervenir desde fuera y otros confían demasiado en los comportamientos individuales y en la capacidad de autocorrección del sistema. El programa liberal de resolver todos los problemas mediante la austeridad es tan insuficiente como la creencia de

que se pueden solucionar a través de la participación o moralizándolos. Lo primero que nos enseña el enfoque de la complejidad es que la intervención en la sociedad tiene que realizarse mediante procedimientos más sutiles y combinados. Es cierto que los sistemas complejos están continuamente organizándose a sí mismos y este proceso no es compatible con el intento de controlarlos. En este punto tienen razón los liberales, pero no consideran la otra cara de la realidad, las ineficiencias de la autoregulación o los resultados indeseados de la agregación. El socialismo es más ambicioso en su intervención, pero frecuentemente menos consciente de sus límites. La política de la complejidad apunta a una combinación de ambos enfoques, en la medida en que acepta la complejidad del sistema, pero al mismo tiempo sabe que sus intervenciones tendrán una influencia en la realidad emergente de las sociedades.

1.3. MEJORAR LA DEMOCRACIA HACIÉNDOLA MÁS COMPLEJA

La idea de democracia que planteo en este libro pretende superar la contraposición entre democracia y complejidad sin que se resientan las aspiraciones democráticas ni la efectividad de los gobiernos. ¿Cómo pensar esta compatibilidad? Sin duda, siempre habrá tensiones irresueltas entre ideales que no son fácilmente compatibles, así como sensibilidades ideológicas más preocupadas por lo uno o por lo otro, pero lo que actualmente tenemos es más bien una incompatibilidad de principio y eso es lo que deberíamos ser capaces de superar. Mi hipótesis es que esa ruptura se produce por un déficit de complejidad de nuestras instituciones (en comparación con la de los problemas que deben resolver) que solo la sutura entre democracia y complejidad puede resolver adecuadamente. Una teoría de la democracia compleja puede constituir el marco conceptual más adecuado para articular exigencias que solo resultan contradictorias porque nuestra idea de democracia y nuestras prácticas de gobierno no se han abierto a la perspectiva de la complejidad. La democracia no es

incompatible con la complejidad, todo lo contrario. Su dinamismo interno y su capacidad de autotransformación la convierten en el sistema de gobierno mejor preparado para gestionarla.

Pensar hoy la democracia requiere examinar la congruencia entre la complejidad del sistema y la de sus problemas. Hay un principio general de teoría de las organizaciones que advierte que el aumento de incertidumbre del entorno exige un incremento de complejidad del sistema en términos de capacidad de anticipación y respuesta (Wagensberg 1985, 48). Luhmann formuló a este respecto una teoría de la «complejidad adecuada» (1997, 134) que puede darnos alguna indicación acerca de cómo pensar actualmente la democracia: «La complejidad interna del sistema debe estar en una relación adecuada con la complejidad del entorno» (Luhmann 1970, 76). Los sistemas complejos necesitan una correspondiente arquitectura compleja de gobierno para su autoorganización. La cibernética lo planteaba como «la ley de la pluralidad exigida» (Ashby 1956, 298) porque solo la complejidad puede reducir la complejidad. Cuando más complejidad propia, más complejidad exterior se puede reducir, más amplio es el radio de la percepción y mayores son los ámbitos de juego de la decisión. La flexibilidad sería un caso de esa capacidad, por ejemplo, frente a una estabilidad indeseable; la simplificación (de sí mismo y del entorno) podría entenderse, por el contrario, como una consecuencia del déficit de complejidad propia.

Las organizaciones son «instrumentos de reducción de la complejidad» (Arrow 1974), pero hay buenos motivos para pensar que ese Estado moderno que Henri Lefebvre (1974) definió como el «gran reductor» de la complejidad de la sociedad es hoy un instrumento de simplificación indebida frente a los problemas que plantea una sociedad más diversa, unas tecnologías sofisticadas y un escenario global de interdependencias. Una democracia que gobierne las contingencias producidas por sus sistemas funcionales autónomos, sus interacciones y sus riesgos no puede mantenerse en las estructuras simples de la primera democracia. La arquitectura de la política clásica es infracompleja e inadecuada para los problemas generados por la sociedad actual; no tiene el correspondiente

nivel de complejidad propia a la hora de elaborar la información ni las competencias cognitivas ni sofisticados procesos de decisión. No es solo que cuanto más complejas sean las instituciones políticas, más estable y socialmente eficientes serán los resultados (Colomer 2001); tampoco se trata de rendirse con un gesto pesimista ante las exigencias contradictorias de la realidad (Zolo 1992). La complejidad es, para la democracia, algo más que una condición de eficacia o una aceptación de realismo; representa una oportunidad de completarla haciendo valer dimensiones que suelen ser desatendidas en la celebración unilateral de alguna de sus dimensiones.

Un ejemplo de la capacidad de tramitar la complejidad nos lo proporciona el historiador económico **Joel Mokyr** con su idea de que el Parlamento británico representó en su momento la mayor concentración de inteligencia de todas las instituciones de Europa (2009, 413). Gracias a la gran cantidad de informes acerca del mundo de que disponía, Inglaterra tenía mucha más información que el resto de las monarquías europeas, lo que permitió unas mejores leyes acerca de la propiedad y la industria que condujeron al crecimiento económico y la revolución industrial. ¿Están capacitados nuestros actuales sistemas políticos para tramitar una complejidad análoga?

El problema al que nos enfrentamos es también más amplio que el correspondiente a unas meras reformas políticas. Un cuestionamiento generalizado de nuestros modos de organizarnos exige toda una transformación de los modos habituales de gobernar. Venimos de un modelo de organización propio de la sociedad industrial con una estructura económica fordista, una formación de la voluntad política en el marco estatal, con unos itinerarios vitales más o menos bien definidos, una estratificación social estable y reglas claras para el ascenso social, además de unos roles también claros en cuanto a las generaciones y el género. Se trataba de un modelo estructurado por una administración estatal y una integración de los expertos, una combinación de capitalismo, Estado de Bienestar y progreso técnico-científico. La nueva gestión de la complejidad tiene que habérselas, en cambio, con una dinámica propia más intensa de las distintas lógicas desagregadas de la sociedad, con los espacios

globalizados cuya economía es difícil de regular y donde la autonomía política entra en colisión con la interdependencia, así como con las diferentes velocidades de los subsistemas sociales.

La política que opera actualmente en entornos de elevada complejidad no ha encontrado todavía su teoría democrática. Tenemos que redescubrir el mundo contemporáneo con las categorías de globalización, saber y complejidad. La política ya no tiene que enfrentarse a los problemas del siglo XIX o XX, sino a los del XXI, que exigen capacidad de gestionar la complejidad social, las interdependencias y externalidades negativas, bajo las condiciones de una ignorancia insuperable, desarrollando una especial capacidad estratégica y aprovechando las competencias distribuidas de la sociedad civil. Si la democracia ha efectuado el tránsito de la *polis* al Estado nacional, de la democracia directa a la representativa, no hay razones para suponer que no pueda hacer frente a nuevos desafíos, siempre y cuando se la dote de una arquitectura política adecuada. Si la democracia liberal propia de la era industrial permitió hablar de la «inteligencia de la democracia» (Lindblom 1965), su utilidad y eficacia para una sociedad global del conocimiento son todavía una cuestión abierta. Una teoría de la democracia compleja como la que estoy proponiendo no es la solución de todos nuestros problemas, pero sí un primer paso para explorar y organizar un laberinto que en buena medida nos es desconocido.

Decía Robert Musil que «la diferencia entre una persona normal y una que está loca es que la normal tiene todas las enfermedades mentales, mientras que la loca tiene solo una» (1978, 1021). Siguiendo esa analogía podríamos afirmar que la diferencia entre una democracia compleja y una simplificada es que la primera trata de equilibrar –aun pagando el precio de la inestabilidad o la contradicción– valores, dimensiones y procedimientos diversos, en ocasiones difícilmente compatibles, mientras que la segunda entroniza uno de sus procedimientos –ya sea la voluntad instantánea del pueblo, las promesas de efectividad de los expertos o la estabilidad del orden legal– y desprecia todo lo demás. Si los seres humanos no nos volvemos locos es porque compensamos una desmesura con otra; algo similar ocurre con la democracia, que se mejora cuando se complica, es

decir, articulando sus elementos de tal modo que se corrija la potencial deformidad de todo lo que no es contrapesado y limitado. Una democracia compleja es aquella capaz de orquestar equilibradamente todas sus dimensiones.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROW, Kenneth J. (1974): *The limits of organization*, Nueva York, Norton & Company.
- ARZHEIMER, Kai / Falter, Jürgen (2002): «Die Pathologie des Normales. Eine Anwendung des Scheuch-Klingemann-Modells zur Erklärung rechtsextremen Denkens und Verhaltens», en Dieter Fuchs / Edeltraud Roller / Bernhard Wessels (eds.), *Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 84-107.
- ASHBY, W. Ross (1956), *Einführung in der Kybernetik*, Frankfurt: Suhrkamp.
- BACKES, Uwe (2006): *Politische Extreme. Eine Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis in die Gegenwart*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
- BLYTH, Mark M. (1997): «Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy», en *Comparative Politics* 29 (2), pp. 229-250.
- BURCKHARDT, Jacob (1922): *Briefe an seinen Freund Friedrich von Preen, 1864-1893*, Berlin, Deutsche Verlags-Anstalt.
- COLOMER, Josep (2001): *Political Institutions*, Oxford University Press.
- DAHL, Robert (1989): *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press.
- (1994): «A Democratic Dilemma: Effectiveness versus Citizen Participation», en *Political Science Quarterly* 109, pp. 23-34.
- GRANDE, Edgar (2000): «Charisma und Komplexität: Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten», en Raymund Werle / Uwe Schimank (eds.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt, Campus, pp. 297-319.
- LEFEBVRE, Henri (1974): *La production de l'espace*, Paris, Éditions Anthropos.
- LINDBLOM, Charles (1965): *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, The Free Press.
- LUHMANN, Niklas (1969): «Komplexität und Demokratie», *Politische Vierteljahresschrift* 10, pp. 314-325.
- (1970): *Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Opladen, Westdeutscher Verlag.

- (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- MOKYR, Joel (2009): *The Enlightened Economy: An Economic History of Britain, 1770-1850*, New Haven, Yale University Press.
- MOORE, Alfred (2017): *Critical Elitism: Deliberation, Democracy, and the Problem of Expertise*, Cambridge University Press.
- MORIN, Edgar (2014): *Introduction à la pensée complexe*, París, Seuil.
- MUSIL, Robert (1978): *Der Mann ohne Eigenschaften, Gesammelte Werke*, Hamburgo, Rowohlt.
- Naschold, Friedrich (1968): «Demokratie und Komplexität. Thesen und Illustrationen in der Politikwissenschaft», en *Politische Vierteljahresschrift* 9, pp. 459-518.
- (1969): *Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen*, Stuttgart, Kohlhammer.
- OAKESHOTT, Michael (1996): *The Politics of Faith and the Politics of Scepticism*, New Haven, Yale University Press.
- ROSANVALLON, Pierre (2006): *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, París, Seuil.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1964): *Considérations sur le gouvernement de Pologne (1782), Oeuvres complètes*, 3, París, Pléiade, pp. 951-1041.
- SCHARPF, Fritz W. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press.
- SCHNEIDER, Stephen (2009): *Science as a Contact Sport*, Washington, National Geographic.
- SKOLNIKOFF, Eugene (1976): «The governability of complexity», en Chester Cooper (ed.), *Growth in America*, Westport, Connecticut, Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 75-88.
- SLOTERDIJK, Peter (2016): *Was geschah im 20. Jahrhundert?*, Berlín, Suhrkamp.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1935): *De la démocratie en Amérique*, 1, París, Gallimard.
- WAGENSBERG, Jorge (1985): *Ideas sobre la complejidad del mundo*, Barcelona, Tusquets.
- ZOLO, Danilo (1992): *Democracy and Complexity. A Realist Approach*, Pennsylvania State University Press.

La democracia después de la democracia

«Hay muchos significados asociados a la palabra democracia. Si hay alguno verdadero, como parece haber dicho Platón, debe de estar guardado en el cielo y desgraciadamente todavía no se nos ha comunicado».

BERNARD CRICK 2002, 1

2.1. OBITUARIOS DE LA DEMOCRACIA

Sobre la vida y la muerte de la democracia llevamos ya bastante tiempo discutiendo y su fallecimiento ha sido anunciado casi tantas veces como el de Dios o el del hombre. La paradoja es que se notifique su muerte con la misma seguridad con la que se apela a sus valores para justificar casi cualquier cosa. En caso de haber muerto realmente, su inmortalidad como referencia parece más asegurada que nunca. Si la necrocracia revolucionaria es el régimen político en el que el poder permanece en manos del dirigente que instauró el régimen revolucionario tras su muerte, la necrocracia democrática sería el régimen político en el que una democracia ritualizada sobrevive a pesar de que haya sido banalizada, no despierte demasiadas pasiones y sus valores y principios estén en boca de todos, incluso de aquellos que de hecho representan todo lo contrario.

Si los académicos disfrutaran de un especial prestigio en materia de necrología, tendríamos motivos serios para la preocupación. Desde hace unos cuantos años abundan los libros que nos advierten de su extinción: las democracias languidecen por culpa de los electores, de los elegidos, de las nuevas tecnologías, por ineficacia o falta de racionalidad... En lo único en

que discrepan estos obituarios es en la explicación forense, pero coinciden en advertirnos acerca de su condición mortal.

La democracia no es inmutable y algunas de sus versiones (la democracia ateniense, el Imperio romano o la República de Venecia) desaparecieron después de una larga vida. No sería poco que sus beneficiarios fuéramos conscientes de la fragilidad de la democracia y pensáramos que la historia está llena de gente que no pudo imaginar que iba a acabarse la estabilidad de la que gozaba, como los sacerdotes paganos, los aristócratas franceses, los granjeros rusos y los judíos alemanes (Mounk 2018, 254). El mundo está lleno de lugares en los que vive gente sobre las ruinas de civilizaciones pasadas que fueron en su momento mucho más competentes que ellos ahora. Basta recordar los años treinta en Europa para no ser complacientes pensando que hay cosas que no pueden volver a suceder. Si es cierto lo que afirmaba John Adams, el gran luchador por la independencia americana y segundo presidente de Estados Unidos, todas las democracias se han suicidado (1851, 484). Admitida su mortalidad, la cuestión es determinar qué y cómo está en peligro, cómo caracterizar la situación en la que nos encontramos y, sobre todo, indagar si hay algún procedimiento para la supervivencia de la democracia.

2.2. LA NATURALEZA DE LA CRISIS

A la hora de explicar cómo desaparecen las democracias, nuestra analogía favorita del desastre son los años treinta. Todos conocemos los paralelismos que se trazan para hacer verosímil esa comparación, pero tal vez lo más inquietante de la situación en que nos encontramos es que este final de la democracia podría darse de un modo que no tiene precedentes (Runciman 2018). Incomoda especialmente pensar que puede haber formas de debilitamiento y desaparición de las democracias que no nos resulten familiares, sin precedentes en el pasado y, por tanto, difíciles de prevenir. ¿Y si nuestras principales amenazas no fueran algo asimilable a las experiencias de quiebra de la democracia que recordamos con el fascismo o

el comunismo, sino otras formas inéditas y sutiles de degradación? No estamos ante una segunda oleada de prefascismo; nuestras sociedades están más desarrolladas y son más interdependientes. Pensar en términos de reincidencia implica dar por supuesto que en la historia hay demasiada continuidad y que los fallos son una repetición. Si los paisajes históricos cambian realmente, entonces habrá que pensar que nuestras principales amenazas no son anticipables a partir de la experiencia histórica. Si hay innovación democrática es de suponer que las regresiones democráticas también adoptarán formas insólitas. Aplicamos soluciones del pasado a los problemas actuales porque pensamos que esos problemas, en el fondo, no son tan actuales, sino tan solo versiones de los ya conocidos. Necesitamos otro marco de referencia para las soluciones, por supuesto, pero, de entrada, para identificar los problemas.

Lo primero que hay que volver a analizar es el modo en que se degradan las democracias. Tendemos a pensar que las democracias mueren a manos de personas armadas (Levitsky / Ziblatt 2018, 3). Ahora bien, al igual que el poder, tampoco la violencia política es lo que era, por lo que hay que pensar fuera del marco mental del golpe de Estado o la insurrección, y más en términos de inadaptación, ineficiencia, degradación o desequilibrio. Para las democracias avanzadas probablemente ya no valga aquella afirmación de Madison de que la vida de las democracias es corta y su muerte, violenta (1787, n.º 10). ¿Cómo podemos pensar esta nueva etapa que apenas se deja caracterizar por la rotundidad con la que distinguimos lo vivo de lo muerto? Hay quien propone hablar de una «desconsolidación» de la democracia (Mounk 2018, 254), un término modesto para juzgar la situación sin excesivo dramatismo y que parece darse por satisfecho si despierta en nosotros la conciencia de que la democracia es más vulnerable de lo que inicialmente pensábamos, más inestable de lo que prometían sus instituciones. Más que complots contra la democracia, lo que hay es debilidad política, falta de confianza y negativismo de los electores, oportunismo de los agentes políticos o desplazamiento de los centros de decisión hacia lugares no controlables democráticamente. En vez de manipulación expresa, estamos construyendo un mundo en el que hay un

combate más sutil y banal por atraer la atención, donde el activismo político adopta la forma del *voyeurismo*, en el que es difícil discernir la opinión autónoma del automatismo de opinar. Los personajes que amenazan nuestra vida democrática son más unos oportunistas que unos golpistas; su gran habilidad no es tanto hacerse con el poder duro como lograr atraer el máximo de atención.

La idea de una conspiración intencional y violenta no es un buen punto de partida, como tampoco lo es dividir el mundo político entre héroes y villanos, porque nuestra decepción democrática tiene mucho que ver, por un lado, con la dificultad de las cosas, con la perplejidad ante situaciones inéditas y con que no estamos capacitados para procesar tanta complejidad; por otro lado, todo sería más sencillo si pudiéramos distinguir con absoluta nitidez entre inocentes y culpables (y, de paso, situarnos en el bando correcto), pero en la situación que lamentamos hay muchas trampas en las que nosotros mismos (electores, consumidores, accionistas, ciudadanos que opinan y hablan entre sí) hemos caído y cesiones que hemos ido permitiendo.

2.3. LA DEMOCRACIA AMENAZADA

Las teorías acerca de las actuales amenazas contra la democracia se dividen entre quienes la ven desafiada por el hecho de que la gente no tiene el poder que debería tener y quienes piensan que tiene demasiado poder, por exceso o por defecto, podríamos decir, por la incompetencia de las élites o por la irracionalidad de los electores. Si damos por buena esta tipología apresurada, entenderemos que aquello que lamentamos es, en el primer caso, la tecnocracia y, en el segundo, el populismo, mientras que las soluciones pasarían por limitar el poder del *demos* o por incrementarlo. Para complicar aún más las cosas, es posible combinar ambos puntos de vista sin preocuparse demasiado por la coherencia y, por ejemplo, utilizar una lógica soberanista para esconder una acción de gobierno autoritaria o defender que lo que realmente quiere el pueblo son resultados, para lo cual es poco

aconsejable contar demasiado con él. El mismo término «democracias iliberales» da buena cuenta de esta promiscuidad, como en otro momento lo hicieron el «autoritarismo benevolente» o la «moralización del capitalismo», por ejemplo.

Los diagnósticos del primer tipo suelen describir rigurosamente los procesos de desempoderamiento popular, ya sea por el poder de las élites, del capitalismo incompatible con la democracia o de los algoritmos (Bartlett 2018). Puede ocurrir que el lamento se deba a que los gobiernos tengan demasiado poder (amenazando los derechos humanos, por ejemplo) o porque tengan demasiado poco frente a la perversidad de ciertos agentes externos (como cuando constatamos la dificultad de hacer que las grandes empresas paguen impuestos, pongamos por caso). Las propuestas lógicas de este campo suelen apuntar hacia una mayor participación y en la línea de una democracia deliberativa más directa. La sugerencia no es especialmente original, pero sí muy insistente y ha dado lugar a reflexiones recientes muy dignas de ser tomadas en consideración (Ober 2017; Neblo / Esterling / Lazer 2018; Fishkin 2018).

En el bando de los que lamentan que la democracia sea demasiado directa se critica el mito del votante racional (Caplan 2008; Bartels 2008), la falta de competencia y responsabilidad de los electores (Achen / Bartels 2016) o simplemente el hecho de que el votante medio carezca de la formación y la información necesarias; como dice Brennan (2016), o son *hobbits* (ciudadanos con baja información, poco interés y deseo de participación) o *hooligans* (demasiada información y opiniones fuertes con muchos prejuicios). La *folk theory of democracy* (Achen / Bartels 2016) hace derivar toda la legitimidad del consentimiento y no de la representación, que presupone una ciudadanía capaz de entender, juzgar y controlar el sistema político. Hay incluso propuestas epistocráticas más o menos radicales que defienden que la democracia debería realizarse con menos participación.

La crítica a la incompetencia política puede también obedecer a razones de tipo democrático. Existe algo así como el derecho a tener un gobierno competente (Brennan 2016, 140) y lo que tenemos con frecuencia es un

electorado irracional e ignorante que impone sus decisiones incompetentes sobre la gente inocente (Brennan 2016, 8). Particularmente interesante es la conexión que cabe establecer entre la ineficiencia del sistema político (Fukuyama 2015) y la creciente insatisfacción ciudadana que puede dar origen a verdaderas regresiones democráticas. Si nuestros sistemas políticos se muestran incapaces de resolver los problemas de la desigualdad, de garantizar la seguridad sin comprometer los derechos humanos o promover el crecimiento económico, la posibilidad de confiar en quien prometa esos resultados sin preocuparse demasiado por los formalismos democráticos está siendo una tentación irresistible en muchos lugares del mundo. De ahí la insistencia de algunos autores en promover la competencia del sistema político, en formular versiones más o menos fuertes de epistocracia y limitar la democracia por razones democráticas. Para ellos la democracia sería algo instrumental que, más que un valor en sí, depende de la eficiencia a la hora de producir resultados de acuerdo con criterios de justicia. Los procedimentalistas, por el contrario, se apoyarían en procesos deliberativos idealizados y estarían muy interesados en *cómo* se toman las decisiones y no tanto en *qué* decisiones se toman. Como vemos, los motivos para limitar el poder inmediato de las personas o para ampliarlo apelan siempre al poder de la gente (a lo que quiere el pueblo en su agregación inmediata o a lo que realmente desea en la construcción indirecta de su voluntad política).

Asistimos a la consolidación de una gran escisión cuyas consecuencias no pueden ser más que dañinas para una concepción integral y equilibrada de la democracia. Como ha advertido Runciman, los problemas que dependen del saber experto irán llevándonos hacia un gobierno técnico; las demandas de reconocimiento, que se expresan en el lenguaje de la identidad personal, evolucionarán hacia algo parecido al anarquismo. Se asienta así una profunda ruptura entre la razón y la expresión. Hoy podemos constatar que, desde el punto de vista de la legitimidad democrática, tanto el «solucionismo» como el «expresionismo» están sobrecargados. La habilidad de los sistemas democráticos se acreditará en que sean o no capaces de combinar soluciones a estos problemas al mismo tiempo, sin declarar la victoria voluntarista sobre el principio de realidad o repetir que

los problemas relativos a la identidad son cosa del pasado. Se requiere una nueva síntesis que combine de un modo democráticamente satisfactorio eficacia y reconocimiento. El principal desafío de la democracia es, hoy más que nunca, reconectar lo que se había escindido (Runciman 2018, 215).

¿Qué diagnóstico acerca de la crisis de la democracia sería entonces más acertado y nos daría mejores indicaciones sobre su supervivencia? Mi interpretación de la crisis actual de la democracia es que algunos de sus valores han dejado de funcionar equilibradamente; en este caso, el principio de realidad y el principio de placer se han dissociado: la competencia contrasta con las limitaciones en las que la política debe desenvolverse y las expectativas de participación no son compatibles con la complejidad de los asuntos. La articulación de estas dimensiones ya no resulta inteligible ni fácilmente practicable una vez que se ha rebasado cierto umbral de complejidad. Superar esta ruptura requiere, de entrada, un ejercicio de renovación conceptual. La causa de que el debate esté protagonizado por ingenuos y cínicos se debe a que las cosas no funcionan según la definición simplista de la democracia que manejamos; de ahí que no tengamos tanto una crisis de la democracia como una crisis de la teoría de la democracia (Shattschneider 1960, 131). La democracia ha vivido la mayor parte de su historia de glorias pasadas; ahora debe sobrevivir reformulando su función en el mundo actual y en el futuro.

2.4. UNA DEMOCRACIA IRRITADA

Las democracias se están viendo sacudidas por explosiones de indignación bajo la forma de protestas, irrupción del populismo y malestar general. No es que se trate de fenómenos estrictamente nuevos y además forma parte de la naturaleza de la democracia su imprevisibilidad y la legitimidad de la protesta, pero su concentración parece estar diciéndonos algo que no habíamos advertido suficientemente. Es difícil resistir a la seducción de ofrecer una explicación universal, pese a la diversidad de causas y manifestaciones de estos fenómenos. Entre la más socorrida y plausible se

encuentra la explicación por la desigualdad. Pienso que se trata de una causa que está detrás de muchas revueltas, pero que no vale como explicación única, aunque solo sea por el hecho de que mayores desigualdades en otros momentos no han producido inestabilidad política. No siempre la rebelión es de los perdedores y hay formas de regresión democrática que están protagonizadas por los ganadores que cuestionan las instituciones de la solidaridad. Es verdad que hay malestar por el capitalismo liberal, pero también por la ineficacia de sus experimentos alternativos.

Voy a tratar de explicar la naturaleza de estas irritaciones (que a mi juicio no permite entenderlas con la lógica mediante la que hemos interpretado los movimientos revolucionarios ni como la antesala de una subversión) y sus causas (que deben retrotraerse a la categoría de la desconfianza, un fenómeno más básico que la protesta por la desigualdad).

Comencemos por su naturaleza. No podemos interpretar estas irritaciones como golpes de Estado o revoluciones, que son las categorías enfáticas a las que se ha recurrido tradicionalmente para explicar el final de las democracias. Se trata, a mi juicio, de fenómenos que son más expresivos que estratégicos, que responden más a un malestar difuso que carga contra el sistema político en general, pero no se concreta en programas de acción con la intención de producir un resultado concreto; hay en ellos más frustración que aspiración; son agitaciones poco transformadoras de la realidad social.

Considero que su causa más relevante reside en la desconfianza, en que se ha sobrepasado un cierto umbral de desconfianza por debajo del cual las democracias pueden funcionar aceptablemente. En las sociedades preindustriales los sujetos estaban amenazados por riesgos mortales, que se asociaban a la mala fortuna, no a los seres humanos. Se sobrellevaban con fe y no mediante la confianza. La sociedad moderna percibe que la mayor parte de los riesgos se deben a la acción humana y exige intervenciones humanas concretas, especialmente por parte de los gobernantes. Lo que hoy se ha quebrado es la confianza de que los gobiernos quieran o sean capaces de afrontar los riesgos de la existencia de manera eficaz e igualitaria. Las

derechas y las izquierdas coinciden en la desconfianza y difieren en el modo en que la atribuyen. Para la derecha el problema es que los gobiernos no pueden gobernar con eficacia, y para la izquierda, que los gobiernos no quieren hacerlo con equidad. Un estudio reciente llevado a cabo en Francia muestra estas coincidencias y estas distinciones (Algan / Beasley / Cohen / Foucault 2019). Desde hace tiempo se comprueba que hay una desconfianza generalizada respecto a las mediaciones (periodistas, médicos, profesores), pero de quien más recela este proceso general de desintermediación de nuestras sociedades es de la política y de quienes la ejercen como nuestros representantes. Esta desconfianza se concreta luego según los asuntos y los grupos de población. Las generaciones mayores son las más inclinadas a adoptar posturas antiliberales. Las generaciones más jóvenes son las más afectadas por la desregulación del capitalismo. Los electores de la extrema derecha desconfían de los diferentes, de las minorías; los de la extrema izquierda son los más inclinados a recelar de las promesas de los representantes. Unos y otros desconfían del Estado, aunque por diferentes motivos. Unos no confían en que la redistribución sea justa y a otros no les parece suficiente.

Si este enfoque es acertado, entonces no deberíamos incurrir en la simplificación de explicar lo que pasa contraponiendo las élites al pueblo, a quienes saben lo que habría que hacer y no quieren hacerlo frente a quienes, sabiendo igualmente lo que habría de hacerse, lo reclaman y no son atendidos por quienes tienen el poder de hacerlo. No nos lo pongamos tan fácil porque en ambos –en el pueblo y en sus representantes– hay más ignorancia de lo que solemos admitir. Ese manido antagonismo contribuye a desresponsabilizarnos a todos en la medida en que atribuimos nuestros males a la resistencia de los otros a obedecer (a la autoridad de los gobernantes o a la legitimidad que proporcionan los gobernados). La desconfianza funciona en la doble dirección. La desconfianza de las élites hacia la ciudadanía se corresponde con la arrogancia de los electores que quieren que sus representantes no sean más que una correa de transmisión, sin ningún momento deliberativo, de sus aspiraciones. Solo obtendremos un diagnóstico equilibrado de los males de nuestra democracia si nos situamos

en un horizonte de responsabilidades compartidas (sin que esto signifique, por supuesto, idénticas responsabilidades). La gente no tiene necesariamente la razón, del mismo modo que tampoco los expertos son infalibles. Que las políticas de redistribución sean difíciles se debe en buena parte a la oposición del cuerpo electoral. Hay una falta de sinceridad en nuestra resistencia a admitir que existe alguna vinculación entre los malos gobernantes y los malos gobernados.

La reconstrucción de la confianza en una democracia requiere el concurso de todos y poner en juego factores diversos. Las derechas desconfían de los gobiernos porque los creen ineficaces, y las izquierdas, porque son poco participativos; unos confían demasiado en los expertos y otros confían demasiado en la gente. Mientras no suturemos esa ruptura entre los resultados y los procedimientos, de manera que haya tanta delegación como sea necesaria y tanta participación como sea posible, seguiremos teniendo motivos para no confiar en las buenas intenciones de los gobiernos, pero será igualmente razonable no confiar demasiado en la sabiduría popular. Y, mientras tanto, la intervención de la gente en el proceso político será una irritación ocasional, que tensiona sin transformar y se resuelve finalmente en frustración colectiva.

2.5. CÓMO SOBREVIVEN LAS DEMOCRACIAS

En los numerosos análisis acerca del malestar democrático hay más obituarios que propuestas sobre lo que debería hacerse para que la democracia sobreviva. Plantearé tres ejercicios de reanimación que tienen un cierto carácter contraintuitivo porque invitan a completar la democracia frente a su simplificación habitual, a protegerla frente a sí misma y a concebirla más como un sistema que como la acción de sujetos individuales. Solo la democracia puede rescatar a la democracia, pero los conceptos, métodos y niveles deben ser muy distintos de aquellos a los que, ingenua o cínicamente, estamos habituados.

a) Una democracia completa

La democracia ha de temer más a sus falsos amigos que a sus verdaderos enemigos. Cualquier cosa que quiera defenderse políticamente encuentra una justificación más convincente si se hace en nombre de la democracia que contra ella. Como ironizaba el politólogo Gerhard Lehman (1987, 3), hoy parece que todos los caminos llevan a «la Roma de la democracia». Una de las grandes ironías acerca de cómo mueren las democracias es que la misma democracia se usa como pretexto para su subversión (Runciman 2018, 92); la democracia tiene tanto prestigio que calificamos como tal cualquier cosa que nos gusta (Mounk 2018, 26). Las peores perversiones políticas suelen hacerse en nombre de una democracia de la que se ha aislado un momento, un valor o una dimensión, como ocurrió con el fascismo y el comunismo que la invocaban y pretendían revitalizarla. Wendy Brown (2015) llama desdemocratización a aquella forma muy contemporánea de corrupción de la política que amenaza la democracia sin atacar sus principios, en nombre incluso de ellos: el liberalismo apela a la libertad, el populismo niega las mediaciones institucionales para encontrar la unidad del «verdadero» pueblo... Es este homenaje inquietante a los principios de la democracia el que caracteriza esta nueva perversión frente al clásico totalitarismo abiertamente antidemocrático.

Cualquier elemento de la democracia tomado aisladamente termina produciendo algo que tiene poco que ver con lo que deberíamos esperar de ella. No hay nada malo en votar, pero tener que votar todo, continuamente o en cualquier condición sería una verdadera pesadilla; quienes nos representan han de dar cuentas, pero sin un margen de delegación no podrían ejercer sus funciones; no hay democracia sin momentos constituyentes, pero la democracia no es una sucesión de *big bangs* constituyentes; la democracia exige el respeto a las minorías tanto como el derecho de las mayorías a tomar las decisiones; no puede prescindir del electorado, pero no debe ser solo democracia electoral... La legitimación democrática no debería sustituirse por ninguno de sus momentos concretos,

ya que la democracia es precisamente una construcción que pretende articular equilibradamente todos esos momentos.

La actual crisis de la democracia es, a mi juicio, una crisis de unilateralización de alguno de sus elementos. Este es el sentido en el que cabría pensar incluso la posibilidad de que fracasara la democracia permaneciendo intacta. Podría suceder que los elementos fundamentales de la democracia siguieran operando, pero no lo hicieran de manera conjunta, equilibradamente (Runciman 2018, 6). La versión postmoderna de la desvitalización de la democracia sería menos dramática que cómica, porque este es el efecto de la desincronización, que provoca más risa que llanto. Lo que más fragiliza nuestras instituciones democráticas es su mutilación o reduccionismo, su simplificación. La democracia es un conjunto de valores y procedimientos que hay que saber orquestar y equilibrar: (participación ciudadana, elecciones libres, juicio de los expertos, soberanía nacional, protección de las minorías, primacía del derecho, autoridades independientes, rendición de cuentas, deliberación, representación... (Habermas 2011, 54). No hay democracia sin popularidad, efectividad y legalidad, pero tampoco donde una de esas se impone o excluye a las otras. La democracia se degrada cuando se absolutiza el momento plebiscitario o la lógica del *click*, pero también cuando entregamos el poder a los expertos e impedimos la circulación de las élites o cuando entendemos la democracia como soberanía nacional impermeable a cualquier obligación más allá de nuestras fronteras. Por esta razón, a tales amenazas en nombre de la democracia, a su mutilación simplista, solo se les hace frente con otro concepto de democracia, más completo, más complejo.

Lo primero que nos enseña un concepto complejo de democracia es que la democracia es un proceso. Una democracia de calidad es más sofisticada que la aclamación plebiscitaria; en ella debe haber espacio para el rechazo y la protesta, por supuesto, pero también para la transformación y la construcción; la democracia tiene que articular más complejidad institucional que la permitida por quienes la conciben únicamente a partir de una relación vertical entre el líder y las masas. No hay buena vida pública ni se toman las mejores decisiones cuando se decide sin buena

información o con un debate presidido por la falta de respeto hacia la realidad. Tampoco hay una alta intensidad democrática cuando la ciudadanía tiene una actitud que es más propia del consumidor pasivo, como un público de *voyeurs* al que se arenga y satisface en sus deseos más inmediatos, sin remitir a ningún horizonte de responsabilidad.

La implicación de las sociedades en el gobierno debe ser más sofisticada que las lógicas plebiscitarias o la agregación de preferencias a través de la red; ha de ser entendida como una intervención continua en su propio autogobierno a través de una pluralidad de procedimientos, unos más directos y otros más representativos, mediante lógicas mayoritarias y otras que no lo son, donde sea posible rechazar pero también proponer, con espacios para el antagonismo pero también para el acuerdo, que politicen y despoliticen los asuntos según lo que convenga en cada caso, que permitan la expresión de las emociones tanto como el ejercicio de la racionalidad.

Hemos de trabajar en favor de una cultura política más compleja y matizada. Uno de nuestros principales problemas tiene su origen precisamente en el hecho de que cuando las sociedades se polarizan en torno a contraposiciones simples no dan lugar a procesos democráticos de calidad. ¿Cómo promover una cultura política en la que los planteamientos matizados y complejos no sean castigados sistemáticamente con la desatención e incluso el desprecio? ¿Cómo evitar que la simpleza y el mero rechazo sean tan rentables electoralmente? Hagamos intervenir en el proceso democrático más valores, actores e instancias, pensemos un equilibrio más sofisticado entre todo ello y habremos puesto las bases para la supervivencia de la democracia en el siglo XXI. Solo una democracia compleja es una democracia completa.

b) Proteger a la democracia de sí misma

Las democracias representativas tienen hoy dos enemigos: el mundo acelerado, la predominancia de los mercados globalizados, por un lado, y la *hybris* de la ciudadanía, por otro, es decir, la ambivalencia de una sociedad a la que la política debe obedecer, por supuesto, pero cuyas exigencias, por estar poco articuladas políticamente, son con frecuencia contradictorias,

incoherentes y disfuncionales. Mencionar este segundo peligro es romper un tabú porque buena parte de nuestra clase política y quienes escriben de política suelen practicar una adulación del pueblo, al que no sitúan en ningún horizonte de responsabilidad. Pocos hablan de las amenazas «democráticas» a la democracia, las que proceden del imperio de la demoscopia, la participación sin igualdad efectiva, las expectativas exageradas o la transparencia absolutizada. Al señalar esta carencia no pretendo invalidar el principio de que en una democracia el único soberano es el pueblo; me limito a subrayar que la democracia representativa es el mejor invento que hemos logrado para compatibilizar, no sin tensiones, este principio con la complejidad de los asuntos políticos, la contraposición entre eficiencia y soberanía que mencionaba al describir las amenazas de la democracia. Aunque suene paradójico, no hay otro sistema que el indirecto y representativo a la hora de proteger a la democracia frente a la ciudadanía, contra su inmadurez, debilidad, incertidumbre e impaciencia.

Algunos autores han planteado provocativamente esta paradoja; Philip Pettit, al clarificar lo que entiende por republicanismo: «La democracia es demasiado importante como para dejarla en manos de los políticos o incluso de un pueblo que vote en referéndums» (2001, 746); Fareed Zakaria afirmando que «lo que necesitamos hoy en política no es más democracia sino menos» (2003, 248) o Bryan Caplan al sentenciar que «la democracia falla porque hace lo que los votantes quieren» (2008, 3). Otros teóricos proponen clasificar la democracia contemporánea —en la línea del republicanismo clásico— como un gobierno mixto, como una suerte de mecanismo que combina componentes democráticos y no democráticos (Manin 1997, 237). La democracia no es la presencia de los ciudadanos en los lugares donde se toman las decisiones, sino más bien el hecho de que las instituciones electivas y los electos pueden ser juzgados por la ciudadanía.

Podemos examinar esta paradoja de un soberano que autolimita su poder por analogía con aquellos sistemas que son inteligentes porque son capaces de oponerse a la voluntad expresa de quienes los dirigen. La sofisticación de muchos dispositivos incluye procedimientos que impiden a quien gobierna hacer lo que quiera, desde los límites constitucionales para

el sistema político hasta los sistemas de frenado automático en nuestros vehículos. ¿Y si la democracia fuera un sistema cuya inteligencia en el fondo consiste en que es capaz de combinar institucionalmente la soberanía popular con la sospecha hacia esa misma soberanía?

Lo diré de una manera un tanto provocativa: la paradoja de todo sistema inteligente es que no nos permite hacer lo que queremos. Veamos algunos ejemplos. A lo que más se parece una constitución es a un conjunto de prohibiciones y limitaciones; dificulta incluso su propia modificación, a la que pone condiciones de procedimientos y mayorías cualificadas para asegurarse así de que esos cambios no son una ocurrencia ocasional ni el resultado de una mayoría exigua. El sistema de frenado ABS es un sistema para impedir que, en un momento de pánico, frenemos tanto como queramos, lo que pondría en peligro nuestra estabilidad y terminaría haciéndonos más daño que si no lo hiciéramos. Uno puede comprar libremente los productos financieros que quiera (y que pueda, claro), pero la experiencia de la crisis económica nos ha llevado a endurecer las condiciones de adquisición obligando a las instituciones crediticias a asegurarse de que quien los compra tenga la solvencia y el conocimiento necesario para adquirir un producto que no está exento de riesgos. De alguna manera, la inteligencia sistémica ha configurado una serie de protocolos para que las personas no puedan hacer lo que quieran cuando están por medio artefactos especialmente peligrosos, sea un vehículo, un producto financiero... o un gobierno. De hecho, hay un mercado floreciente de lo que podríamos llamar sin exageración «protección de la gente frente a sí misma», como el de las *behavioral apps* (aplicaciones de comportamiento), que nos advierten, incitan y monitorizan. No siempre los seres humanos decidimos hacer lo que queremos y esa autolimitación es fuente de comportamientos razonables.

Por eso cabe afirmar sin exageración que, desde la más modesta tecnología hasta los procedimientos políticos más sofisticados, los sistemas de gobierno son tanto más inteligentes cuanto más pueden resistir la obstinación de quienes gobiernan (sea el pueblo soberano o sus eventuales representantes). Todo el progreso humano se juega en ese difícil equilibrio

entre permitir a la voluntad humana gobernar los acontecimientos e impedir al mismo tiempo la arbitrariedad.

Un sistema inteligente es, por así decirlo, un sistema que nos protege no solo frente a otros sino también frente a nosotros mismos. Se configura tras la experiencia de los peligros que somos capaces de autogenerar y frente al atavismo de considerar que nuestro peor enemigo es siempre alguien distinto de nosotros mismos. Para actuar con este tipo de inteligencia contraintuitiva hay que haber caído en la cuenta, por ejemplo, de que una sociedad no está tan amenazada por armas nucleares en poder del enemigo como por sus propias centrales nucleares; menos por las armas biológicas del enemigo que por ciertos experimentos de su sistema científico; no tanto por la invasión de soldados extranjeros como por la propia criminalidad organizada y la demanda de los propios drogadictos; menos por el hambre y la muerte causados por la guerra que por la invalidez y la muerte causadas por sus accidentes de tráfico (Willke 2014, 60). Que lo que más impide que las sociedades plurales decidan libremente su destino no es tanto un obstáculo exterior como la propia falta de acuerdo en su seno. La solución no pasa por las personas, me permito concluir, sino por mejorar los sistemas que nos protejan contra ellas, contra nuestros errores, nuestra demencia o nuestra maldad.

c) Sobreponerse a los malos gobernantes

Para entender qué es un sistema de inteligencia colectiva –como se supone debería serlo la política en una sociedad democrática– puede resultarnos ilustrativo el experimento mental planteado por Robert Geyer y Samir Rihani (2010, 188): 1) ¿qué pasaría si los gobernadores del Banco de Inglaterra fueran sustituidos por una habitación llena de monos?; 2) ¿qué pasaría si Gran Bretaña copiara exactamente el sistema educativo de Noruega?; y 3) ¿qué ocurriría si se inventara un supermedicamento que suprimiera todos los síntomas del resfriado común (o la resaca de nuestros estudiantes)? Si uno tuviera que responder rápidamente a estas preguntas, la intuición inmediata le llevaría a asegurar que: 1) la economía británica colapsaría; 2) se aumentaría el rendimiento educativo, ya que el sistema de

Noruega está muy por encima del de Reino Unido; y 3) sería un avance maravilloso para la salud personal, pues el paciente se sentiría mucho mejor. Ahora bien, a nada que hayamos podido reflexionar un poco y superar el automatismo en la respuesta, si miramos las cosas desde la perspectiva de la complejidad de los sistemas, las respuestas serían muy diferentes: 1) el gobierno de los monos pondría de manifiesto hasta qué punto estamos gobernados más por sistemas que por personas, con equilibrios, contrapesos y correcciones automáticas, por lo que los monos no harían tanto daño como podría temerse; 2) la traslación de un sistema educativo a otro país no sería tan exitosa. Por supuesto que se puede aprender de las *best practices* (mejores prácticas) de otros, pero el éxito de un sistema tan complejo como el educativo depende mucho de factores que no son automáticamente trasplantables; 3) la salud no es lo mismo que sentirse bien, y ahorrarse los síntomas molestos equivale a privarse de unas señales y mecanismos de aprendizaje que sirven precisamente a nuestra salud, entendida como algo más valioso que la mera ausencia de malestar aquí y ahora.

Este experimento es interesante porque en el automatismo de nuestras respuestas iniciales se pone de manifiesto hasta qué punto somos deudores de un modo de pensar centrado en los individuos y los líderes, en el corto plazo y en la falta de atención a las condiciones sistémicas en las que tienen lugar nuestras acciones. Seguimos pensando que el gobierno es una acción heroica de las personas en vez de entender que se trata de configurar sistemas inteligentes. Es una prueba de eso que Luhmann llamaba «la huida hacia el sujeto» (1997, 1016), cuando la acción política se degrada a una competición entre personas, sus programas, sus buenas (o malas) intenciones o su ejemplaridad moral; por eso hablamos de liderazgo con unas connotaciones tan personalizadas, la atención pública se interesa principalmente en las cualidades personales de quienes nos gobiernan, nos preocupa más descubrir a los culpables que reparar los malos diseños estructurales...

Todo lo que sea poner el foco en el ser humano para designar los problemas que tenemos –la teoría de que lo importante es el ser humano,

sea desde la perspectiva de las características personales del líder o de las motivaciones del votante individual en clave de *rational choice*— lleva consigo una infravaloración de las propiedades sistémicas de la complejidad social. La *micro fallacy* (microfalacia) consiste en no haber entendido que en el mundo social lo que importa no son los individuos, sino las interacciones y su correspondiente institucionalización.

Los principales problemas a los que se enfrenta hoy la humanidad tienen el carácter de problemas planteados por una realidad interdependiente y concatenada ante los cuales son ciegos sus componentes individuales: insostenibilidad, riesgos financieros y, en general, aquellos que están provocados por una larga cadena de comportamientos individuales que pueden no ser en sí mismos malos, pero sí lo es su desordenada agregación. De ahí que no se trate tanto de modificar los comportamientos individuales como de configurar adecuadamente su interacción, y esa es precisamente la tarea que podemos designar como inteligencia colectiva. Se gana mucho más mejorando los procedimientos que a las personas que los dirigen. No deberíamos esperar tanto de las virtudes de quienes componen un sistema complejo ni temer mucho sus vicios; lo que realmente debería inquietarnos es si su interconexión está bien organizada, cómo son las reglas, los procesos y las estructuras que configuran esa interdependencia.

Las sociedades están bien gobernadas cuando lo están por sistemas en los que se sintetiza una inteligencia colectiva (reglas, normas y procedimientos) y no cuando tienen a la cabeza personas especialmente dotadas. Podríamos prescindir de las personas inteligentes, pero no de los sistemas inteligentes; es lo que se suele decir de otra manera: una sociedad está bien gobernada cuando resiste el paso de malos gobernantes. Estos doscientos años de democracia han configurado precisamente una constelación institucional en la que un conjunto de experiencias ha cristalizado en estructuras, procesos y reglas (especialmente las constituciones) que proporcionan a la democracia un alto grado de inteligencia sistémica, una inteligencia que no está en las personas sino en los componentes constitutivos del sistema. De alguna manera esto hace al

régimen democrático independiente de las personas concretas que actúan e incluso de quienes lo dirigen, resistente frente a los fallos y debilidades de los actores individuales. Por eso la democracia tiene que ser pensada como algo que funciona con el votante y el político medio; únicamente sobrevive si la propia inteligencia del sistema compensa la mediocridad de los actores, incluido el eventual paso de unos monos por el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHEN, Christopher / BARTELS, Larry (2016): *Democracy for Realist. Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton University Press.
- ADAMS, John (1851): *The Works of John Adams*, vol. 6, Boston, Little, Brown and Co.
- ALGAN, Yann / BEASLEY, Elizabeth / COHEN, Daniel / FOUCAULT, Martial (2019): *Les origines du populisme. Enquête sur un schisme politique et social*, París, Seuil.
- BARTELS, Larry (2008): «The Irrational Electorate», *The Wilson Quarterly* 32, pp. 44-50.
- BARTLETT, Jamie (2018): *The People Vs Tech. How the internet is killing democracy (and how we save it)*, Londres, Ebury Press.
- BRENNAN, Jason (2016): *Against Democracy*, Princeton University Press.
- BROWN, Wendy (2015): *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- CAPLAN, Bryan (2008): *The Mith of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Politics*, Princeton University Press.
- CRICK, Bernard (2002): *Democracy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press.
- DAHL, Robert (1983): «Federalism and the Democratic Process», en J. R. Pennock / J. W. Chapman (eds.), *Nomos XXV: Liberal Democracy*, Nueva York, New York University Press, pp. 95-108.
- FISHKIN, James S. (2018): *When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, Oxford University Press.
- FUKUYAMA, Francis (2015): «Why is Democracy Performing So Poorly», *Journal of Democracy* 26, pp. 11-20.
- GEYER, Robert / RIHANI, Samir (2010): *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*, Londres, Routledge.
- HABERMAS, Jürgen (2011): *Zur Verfassung Europas*, Berlín, Suhrkamp.
- KEANE, John (2009): *The Life and Death of Democracy*, Londres, Simon and Schuster.

- LEHMBRUCH, Gerhard (1987): *Proporzdemokratie nach zwanzig Jahren. Überlegungen zur Theoriebildung in der komparatistischen Forschung über politische Strategien in der Schweiz*, Constanza, manuscrito inédito.
- LEVITSKY, Steven / ZIBLATT, Daniel (2018): *How Democracies Die*, Nueva York, Crown.
- LUHMANN, Niklas (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- MADISON, James (1787): *Federalist Papers*, editados por George W. Carey y James McClellan, Indianápolis, Liberty Fund, 2001, n.º 10.
- MANIN, Bernard (1997): *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press.
- MOUNK, Yascha (2018): *The People vs. Democracy. Why our Freedom is in Danger & How to Save It*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- NEBLO, Michael A. / ESTERLING, Kevin M. / LAZER, M. J. (2018): *Politics with the People: Building a Directly Representative Democracy*, Cambridge University Press.
- OBER, Josiah (2017): *Demopolis. Democracy before Liberalism in Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- PETTIT, Philip (2001): «Deliberative democracy and the case for depoliticizing government», *University of NSW Law Journal* 58, pp. 724-746.
- RUNCIMAN, David (2018): *How Democracies End*, Nueva York, Basic Books.
- SHATTSCHNEIDER, Elmer Eric (1960): *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- WILLKE, Helmut (2014): *Regieren. Politische Steuerung komplexer Gesellschaften*, Wiesbaden, Springer.
- ZAKARIA, Fareed (2003): *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, Norton.

I

LA COMPRENSIÓN
DE LA COMPLEJIDAD

Democracia y complejidad: el estado de la cuestión

Se eligen los gobiernos, no los pueblos. Esta evidencia no resulta tan clara en la práctica, pues con frecuencia se gobierna –en la sociedad política y en las organizaciones– lamentando tener enfrente un destinatario tan poco comprensivo con la dificultad de la tarea. Bertolt Brecht parodió esta circunstancia en la figura de un gobierno que, decepcionado por el pueblo que le había tocado en suerte, deliberaba sobre la posibilidad de disolverlo y elegir uno nuevo. La deformación inevitable de quien tiene poder es considerar que debe cumplir su misión *a pesar* de la sociedad que tiene delante. Lo que irrita al poder, en la sociedad y en las organizaciones, es la pereza de los gobernados, la complejidad de la sociedad, su escasa docilidad a los imperativos de la planificación, su caprichosa imprevisibilidad y, en el peor de los casos, una sospechosa proclividad a organizarse por sí misma. En esta caricatura, lo menos irreal es el hecho de que hay un fuerte contraste entre la complejidad de nuestras sociedades y las simplificaciones que se imponen en el ámbito de la teoría y de la praxis de las organizaciones. Si de algo están necesitadas nuestras instituciones es de una mayor tematización de la complejidad en que se ven obligadas a actuar en el momento presente. No tiene nada de extraño que los gobiernos simples suelen practicar una política autoritaria o ineficaz, que las organizaciones de inteligencia escasa suelen desperdiciar el saber de sus componentes y se protejan con sistemas de control que terminan teniéndose que rendir ante los problemas de gobernabilidad.

La euforia de la planificación de la Europa de postguerra fue sustituida en los años setenta del siglo pasado por una creciente desconfianza hacia nuestra capacidad colectiva de gobernar la dinámica de los procesos sociales, técnicos y económicos. Este sentimiento de impotencia fue caracterizado como ingobernabilidad o como problemas de implementación, una rendición que, paradójicamente, se declaraba en una época que intentaba como ninguna otra antes hacerse con la iniciativa y el control de las dinámicas sociales. A mediados de los ochenta se había afianzado hasta tal punto la convicción de que nuestras sociedades eran ingobernables que esta propiedad parecía un destino inexorable de las sociedades contemporáneas. Como causas de ello se mencionaban sobre todo la creciente impotencia de la política frente a las economías capitalistas o los intereses privados organizados, de tal modo que al final el Estado de Bienestar ya no era financiable y como Estado intervencionista resultaba claramente ineficaz. Este pesimismo no se ha superado en la medida en que no se han formulado las dos propuestas que se requerirían para ello: una teoría de la complejidad social y la correspondiente concepción de un gobierno limitado, eficaz y legítimo, adecuado a dicha complejidad. La actual polarización entre populismo y tecnocracia pone de manifiesto, precisamente, que se renuncia a defender una síntesis entre democracia y efectividad.

Desde los años cincuenta hasta los setenta se forman dos tipos de soluciones no políticas para los problemas políticos, dos formas, en el fondo, de rendición ante la dificultad de la tarea: mercado y evolución, que podríamos personificar en Hayek (1948) y Luhmann (1969; 1984).

La confianza en el mercado –mucho antes del triunfo del neoliberalismo– se justificaba en una evidencia incontestable: el gobierno político de las sociedades no tiene la capacidad de acción colectiva que se debería corresponder con el actual nivel de complejidad. Es cierto que los estados están incapacitados para el control efectivo de sus sociedades y lo compensan con una gesticulación sin consecuencias. Ahora bien, la esperanza de que el mercado pueda ejercer esas funciones es tan difícil de creer como los gestos de soberanía de los estados. Esa idea de que los

consumidores son más inteligentes que los electores, que las masas son sabias en el mercado pero locas en la política, que los consumidores son lúcidos y los votantes están desconcertados (Schumpeter 1942, 256; Surowiecki 2004), no se corresponde con el hecho de que la nueva complejidad afecta a ciudadanos y organizaciones tanto cuando son agentes del sistema económico como cuando forman parte del sistema político (Caplan 2008). El sistema económico y el sistema político gestionan de diverso modo la complejidad de sus entornos, pero aunque el sistema económico es más ágil, eso no implica que no vea ciertos riesgos potenciales y los mida mal, ni le capacita para reemplazar las funciones de un sistema político cuyas deficiencias son indiscutibles. Con unos presupuestos semejantes se desarrolló, por ejemplo, la teoría de la elección racional (*rational choice*). Su concepción estática de los intereses de los actores no está a la altura de una complejidad social caracterizada por el hecho de que ni los actores tienen siempre capacidad de identificar sus intereses ni estos son independientes de la dinámica en que se encuentran aquellos. El desafío del autogobierno político, entendido como la configuración de una inteligencia colectiva, es superior a la optimización del *homo economicus* desde una lógica meramente agregativa.

La otra gran aportación no política al problema de la ingobernabilidad de una sociedad compleja se podía poner bajo el lema de «evolución». Así lo formula Luhmann: «Para la supervivencia basta con la evolución» (1984, 645). El mensaje implícito era que no es posible hacer frente a la dinámica desatada de los sistemas autónomos. Los sistemas no pueden converger porque cada uno de ellos ve el entorno, es decir, la sociedad, de manera diferente. La idea de Luhmann de *autopoiesis* implica una renuncia a la típica arrogancia de las concepciones clásicas del gobierno, que da por supuestas la maleabilidad y pasividad de los objetos de gobierno y la eficacia de las intervenciones, pero no ha conducido a una teoría acerca de cómo recuperar esa antigua capacidad configuradora en las actuales circunstancias de complejidad social. La lucidez y la modestia han producido más desconcierto que iluminación de las nuevas posibilidades. Pero también está claro que la evolución no basta: los riesgos y el precio de

la mera evolución son demasiado altos cuando estamos hablando de sociedades que se enfrentan o producen ellas mismas amenazas especialmente graves. La toma de decisiones en sociedades de elevada complejidad sobrepasa el mero aprendizaje evolutivo por ensayo y error.

Cuando hablamos aquí de capacidad colectiva de gobernar nuestras sociedades no nos estamos abandonando a la sabiduría transintencional de los mercados ni al curso ciego de los mecanismos evolutivos. Pero es evidente que tampoco es de gran ayuda la organización vertical de los actores estatales. La larga lista de los fracasos del Estado es tan impresionante como el catálogo de los pecados del mercado. No avanzaremos en el gobierno de las sociedades mientras no consigamos hacernos cargo de su complejidad y, al mismo tiempo, diseñar una forma de gobernar que aproveche sus limitaciones como recursos de gobierno.

3.2. UNA DEMOCRACIA PARA UN MUNDO COMPLEJO

Pero además de las «soluciones» no propiamente políticas (de la confianza en el mercado o la adaptación evolutiva), ha habido en los últimos años debates interesantes que han explorado la posibilidad de encontrar propuestas específicamente políticas para los problemas de gobernabilidad comúnmente diagnosticados. A partir del que mantuvieron Luhmann y Scharpf a finales de la década de 1980 y como una respuesta al pesimismo (*Steuerungspessimismus*) de Luhmann, se reavivó en los años noventa la reflexión en torno a las teorías del gobierno político. En este sentido cabe mencionar a Helmut Willke (1992), Renate Mayntz (1997) o Fritz Scharpf (1999). La preocupación principal de todos ellos es cómo se modifica la capacidad de gobierno de la política en una sociedad caracterizada por una complejidad que procede de la diferenciación funcional, la globalización y la expansión del conocimiento, partiendo siempre de la base de que, en expresión de Mayntz, «no hay ningún criterio objetivo para la determinación del bien común a nivel de la sociedad entera» (2002, 112).

Aunque haya un acuerdo general a la hora de dictaminar una pérdida de soberanía en este contexto, está menos claro si es posible y cómo compensar esa limitación mediante nuevos instrumentos y estrategias de gobierno.

Mi hipótesis es que esa tarea solo es realizable en el seno de una teoría de la democracia compleja desde la que formular estrategias para el gobierno de los contextos y explorar el territorio de lo que podríamos llamar una «democracia indirecta». La filosofía política puede mejorar enormemente si añade algunos instrumentos de la complejidad a su arsenal analítico. No se trata de contravenir el consejo de Sunstein (2013) de hacer las cosas más simples, sino de considerar como una oportunidad de democratización la inevitable presencia de más actores y lógicas. La articulación de una mayor complejidad puede y debe ser compatible con la necesidad de hacer inteligibles los modos de decisión para que la ciudadanía pueda también ejercer las funciones de vigilancia y control que se esperan de ella en una democracia. Tampoco se trata solo de permitir la intervención de más interlocutores como parece propugnar la teoría de la democracia deliberativa, como si la mejora de nuestras decisiones colectivas dependiera únicamente de que haya más ciudadanos y más temas implicados en los procedimientos deliberativos. El propio Habermas reconoció a principios de los años noventa que la teoría democrática carecía de ese momento «realista» que le permitiera hacer frente a la complejidad social, pero su concepción del discurso y la deliberación no ofrecían, a mi juicio, un espacio para el tratamiento de dicha complejidad (Habermas 1992, 350). Para ello habría sido necesario no tanto (o no solo) que hubiera más deliberación, sino además otras cosas.

Una teoría de la democracia compleja es inseparable de una reflexión acerca de las formas de gobierno posible en una sociedad compleja. No se trata tanto de democratizar el gobierno como de «gubernamentalizar» la democracia. Por supuesto que no hay democracia sin *demos* (por más que este pueblo sea hoy una realidad porosa, indeterminada y solapada), pero tampoco sin *cratos* (aunque sea una soberanía limitada, condicionada y compartida). Estamos ante la verdadera caja negra de la democracia

contemporánea. Como lamenta Pierre Rosanvallon, no hay una teoría democrática de la acción gubernamental; lo que hay son teorías de la democraticidad de la representación, es decir, teorías acerca de la relación gobernantes-gobernados, pero no de la acción de gobernar, como si el carácter democrático del gobierno dependiera de quién lo ejerce y no tanto del modo en que lo ejerce, como si la democracia fuera el régimen y no tanto el gobierno (2015, 187). Eso explicaría la falta de teorización acerca del poder ejecutivo, especialmente si lo comparamos con la gran cantidad de reflexión que ha merecido el poder legislativo, donde se visualiza más directamente la representatividad democrática.

El debate acerca de la ingobernabilidad ha perdido fuerza en los últimos años, pero no porque haya desaparecido este problema sino más bien porque la crisis de gobierno se ha convertido en la nueva normalidad. La solución neoliberal de la década de 1990 fue la desregulación y la privatización, con las que se pretendía descargar a la política de una tarea que apenas podía realizar. Entre quienes confiaron la solución de la crisis de gobernabilidad a esta dimisión de la política y quienes seguían afirmando ritualmente la supremacía del sistema político, se renunció a investigar las posibilidades de fortalecer la capacidad de gobierno con otros recursos y procedimientos.

El respeto a la creciente complejidad del mundo no debería significar la renuncia a las pretensiones de configuración política. Hay que volver a pensar las formas de gobierno en la era de las redes y de la complejidad organizada. Las formas rústicas de gobierno que eran apropiadas para sociedades relativamente sencillas deben ser más sofisticadas y complejas para la sociedad del siglo XXI. En primer lugar, tenemos que ampliar nuestros esquemas conceptuales para incluir una mayor contingencia, dinamismo e inseguridad. Se trataría de superar la visión mecanicista y determinista que piensa en regularidades previsibles y efectos causales porque dicha concepción nos impide entender la interrelación, la co-evolución, las consecuencias no intencionales, el aprendizaje, el colapso, es decir, los modos en que interactúan los agentes en entornos complejos. Nuestro gran desafío es transformar la información en conocimiento,

anticipar los riesgos, gestionar la ignorancia, actuar con criterios de sostenibilidad y consideración del futuro. Nos hace falta un cambio de paradigma para fijarnos menos en las propiedades individuales de los componentes de los sistemas y prestar más atención al comportamiento colectivo y las propiedades emergentes que resultan de sus interacciones.

Se abre por delante un desafío práctico porque una complejidad así entendida exige una mejora de nuestros procedimientos de decisión y nuestra capacidad estratégica. Tenemos que aprender a manejarnos en escenarios de mayor inestabilidad a la hora de construir ciudades y sistemas de energía inteligentes, prevención de conflictos, lucha contra el cambio climático, combate contra la pobreza, la inestabilidad financiera, la degradación medioambiental o gestión de las crisis. La insatisfacción –tanto por motivos democráticos como de ineficiencia– frente a nuestros sistemas políticos procede en buena medida de ese contraste entre los viejos instrumentos y las nuevas realidades. Muchas de nuestras malas decisiones, crisis y fracasos de gobierno tienen su origen en este *gap* conceptual y práctico. El actual incremento de la complejidad demanda una profunda revisión de nuestras concepciones de la democracia y nuestras prácticas de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- CAPLAN, Bryan (2008): *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Politics*, Princeton University Press.
- DAHL, Robert (1994): «A Democratic Dilemma: Effectiveness versus Citizen Participation», en *Political Science Quarterly* 109, pp. 23-34.
- HABERMAS, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung*, Fráncfort, Suhrkamp.
- HAYEK, Friedrich (1948): *Individualism and Economic Order*, Chicago University Press.
- LUHMANN, Niklas (1969): «Komplexität und Demokratie», *Politische Vierteljahresschrift* 10, pp. 314-325.
- (1984): *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Fráncfort, Suhrkamp.
- (1989): «Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag», en *Politische Vierteljahresschrift* 30/1, pp. 4-9.

- MAYNTZ, Renate (1997): *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Fráncfort, Campus.
- (2015): «Wohlfahrtssökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl», en Herfried Münkler / Kasrten Fischer (eds.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*, Berlín, Akademie, pp. 111-126.
- MILL, John Stuart (1974): *A System of Logic. Ratiocinative and Inductive*, University of Toronto Press.
- ROSANVALLON, Pierre (2015): *Le bon gouvernement*, París, Seuil.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1964): *Considérations sur le gouvernement de Pologne (1782)*, *Oeuvres complètes*, 3, París, Pléiade, pp. 951-1041.
- SCHARPF, Fritz (1989): «Politische Steuerung und politische Institutionen», en *Politische Vierteljahresschrift* 30/1, pp. 10-21.
- (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press.
- SHARPF, Fritz / MAYNTZ, Renate (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Fráncfort, Campus.
- SCHUMPETER, Joseph (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper.
- SUNSTEIN, Cass (2013): *Simpler. The future of government*, Nueva York, Simon & Schuster.
- SUROWIECKI, James (2004): *The Wisdom of Crowds*, Nueva York, Doubleday.
- WILLKE, Helmut (1992): *Ironie des Staates. Grundlinien einer Theorie des Staates polyzentrischer Gesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.

Epistemología de la complejidad

«Para todo problema complejo existe una respuesta que es clara, simple y falsa».

HENRY LOUIS MENCKEN 1920, 158

«Intentar entender los sistemas complejos requiere una cierta modestia».

PAUL CILLIERS 2010, 8

Para elaborar una teoría de la democracia compleja tenemos que cambiar de paradigma hacia una política caracterizada por la perspectiva de la complejidad que se inspire en los sistemas sociales y ecológicos. Ese es mi propósito fundamental. Parto de la hipótesis de que no hemos extraído aún todas las consecuencias que para el mundo político se deducen de la crisis del modelo científico clásico y su superación en la investigación de los sistemas complejos. La actual teoría de los sistemas complejos ofrece un **punto de vista interdisciplinar** para la comprensión y gestión de procesos no lineales en la naturaleza y la sociedad. La teoría de la complejidad es relevante porque la densidad de las interacciones que caracterizan a una sociedad compleja no ha sido fácilmente entendida por la política tradicional. Por eso propongo realizar este proyecto en diálogo con las ciencias naturales y sus conceptos, algo que la filosofía política ha hecho poco hasta ahora. Contribuiría así a suturar la escisión entre ciencias de la naturaleza y ciencias humanas. Lo hicieron los ideólogos de la democracia moderna, que trasladaron a la política el determinismo de las ciencias de la naturaleza, su calculabilidad y mecanicismo, pero la ciencia ha transitado mientras tanto hacia otros paradigmas y apenas hemos pensado hasta qué

punto pueden ser útiles conceptos como el de la no linealidad, la emergencia o la autoorganización a la hora de renovar el pensamiento democrático. La consideración de la complejidad que llevan a cabo las ciencias de la naturaleza, la física o la biología puede proporcionarnos algunas claves para transitar hacia una nueva política de la incertidumbre, pero también de la apertura y el aprendizaje colectivo.

Si queremos trabajar en las fronteras de la ciencia –en este caso, de la filosofía política– es necesario dejar a un lado la caja de herramientas con la que actualmente trabajamos y tomar prestados algunos enfoques de otras disciplinas en las que se han llevado a cabo unas transformaciones espectaculares en los últimos años, conscientes al mismo tiempo de que las meras transposiciones de unos instrumentos a otros campos (la modelización matemática para entender los comportamientos sociales o los criterios económicos para dar cuenta de la utilidad de la democracia, por ejemplo) no suelen dar los resultados esperables porque no han respetado la naturaleza y la lógica de lo que pretendían comprender. La democracia es un asunto en el que tenemos que conjugar criterios de efectividad y de legitimidad, el juicio de los expertos y la opinión pública, y en este equilibrio consiste su delicada complejidad.

Una investigación apropiada de los sistemas complejos exige abandonar lo que suele entenderse generalmente como leyes científicas, es decir, leyes que ofrecían una descripción general de lo que pasa y nos permitían dar cuenta del futuro en tanto que aplicación de esas leyes a un caso cuyas condiciones de partida conocemos. Nos las tenemos que ver con emergencias, o sea, no con interacciones simultáneas sino con una cadena de causas que actúan a través del tiempo. Además, en todo sistema complejo en el que actúan sujetos humanos sus representaciones tienen un gran impacto sobre los sistemas de los que forman parte. Las expectativas, sentirse parte de, ser o no reconocido, las relaciones de confianza o sospecha no son algo ajeno a lo que sucede, sino elementos decisivos para que el resultado de un proceso sea uno u otro.

Los problemas complejos son precisamente aquellos cuya problematicidad comienza por la formulación; no permiten una clara

definición o descripción: en ocasiones lo son porque no se diferencian netamente de otros problemas con los que están vinculados, son pluridimensionales y no se pueden abordar por partes o de acuerdo con determinadas prioridades (Dörner 1989, 58). Un sistema es complejo cuando no se puede describir completamente el número de sus elementos, su pluralidad, entrelazamientos e interdependencias.

Los instrumentos tradicionales de las ciencias sociales, incluida la filosofía política, han sido demasiado estáticos, propios de sociedades homogéneas, con un número reducido de actores y referidos a un mundo en el que el tiempo y el espacio importaban poco (Miller / Page 2007, 5). Desde un punto de vista metodológico, para dar espacio a la complejidad es necesario también multiplicar los puntos de vista y desarrollar una «aproximación policéntrica» (Ostrom 2010), que incluso podría ser denominada un enfoque postdisciplinar. La complejidad cuestiona la gran división entre ciencias naturales y humanas; nos obliga a incorporar tanto narrativas como matemáticas, no para determinar cuál es mejor, sino para comprender las ventajas y limitaciones de cada una (Cilliers 2001, 137).

4.1. LOS NUEVOS SABERES DE LA COMPLEJIDAD

El mundo no está determinado, como se pensó desde los siglos XVIII al XIX, precisamente la era de formación de nuestras principales categorías democráticas. En el siglo XXI el mundo aparece más bien como incalculable, inestable e indeterminado. El modelo de Newton, el de unos dinamismos lineales y predecibles, de causas y efectos, también era el modelo del que se sirvieron Adam Smith y Karl Marx para diseñar el funcionamiento de las instituciones liberales y predecir las crisis del capitalismo.

Ese mundo pervive en muchas de nuestras prácticas institucionales, pero ya no es el mundo de la ciencia innovadora. Durante el último cuarto del siglo pasado un cierto número de términos (caos, sistemas dinámicos, emergencia, bifurcación, autoorganización, incertidumbre...) convergieron

en el concepto de complejidad en diversas disciplinas científicas: en las ciencias de la naturaleza (termodinámica de las estructuras disipativas, dinámica de los sistemas no lineales, teoría del caos, fractales...), en psicología (Escuela de Palo Alto), en historia (Escuela de Annales), en economía (Santa Fe Institute), en sociología (teoría de sistemas), en teoría de las organizaciones (gestión del cambio) o en antropología (neurociencias)...

A partir del análisis de asuntos como el calentamiento global, la probabilidad de catástrofes naturales, la complejidad de la vida y la salud, el funcionamiento del cerebro, las enfermedades y los virus, estas ciencias analizan sistemas de elevada complejidad. En todos esos casos lo que se estudia es cómo se produce el orden a partir de tal inestabilidad, pero también el caos y la destrucción, desde los sistemas moleculares hasta las interdependencias económicas. En general, todas las ciencias (quizá salvo las ciencias de la política) están de acuerdo en que el mundo no es un sistema perfectamente ordenado y reducible a ecuaciones matemáticas, sino más bien orgánico y algorítmico, es más una entidad viva que mecánica, de manera que las ciencias sociales están más cerca del ámbito biológico que del físico. Las ciencias son más procedimentales y menos newtonianas que antes. Esto se ve particularmente en la biología y en las ciencias de la computación, pero también incluso en la matemática, que se desplaza desde las ecuaciones diferenciales y los resultados estáticos hacia el razonamiento combinatorio y el pensamiento algorítmico (Chaitin 2012). O fijémonos en la economía, donde hay una mayor conciencia de que está agotado el paradigma neoclásico, es decir, la idea de una racionalidad perfecta, una economía del equilibrio donde actúan agentes con la necesaria información y presidida por unas autoridades supuestamente independientes que gestionan problemas bien definidos y apelan a una objetividad irrefutable (Arthur 2015). Los economistas del Instituto de Santa Fe entienden la economía como un sistema en el que los agentes no están necesariamente en equilibrio, sino que cambian continuamente sus acciones y estrategias, creando así un entramado de comportamientos al que continuamente deben adaptarse.

La ciencia de la complejidad es el estudio de las pautas, estructuras y fenómenos que emergen a partir de las interacciones entre elementos, sean partículas, células, agentes u organizaciones. Lo que interesa al análisis de la complejidad es cómo se propaga el cambio a través de los comportamientos interconectados. El pensamiento complejo se interesa por la dinámica de los procesos, su evolución, su historia, buscando la multiplicidad de interacciones entre objetos o acciones que pueden ser heterogéneos, es decir, la multiplicidad de causas y regulaciones, así como la emergencia de nuevas propiedades. La célebre definición de Simon considera la emergencia como «un gran número de partes que interactúan de un modo no simple. En tales sistemas el todo es más que la suma de las partes» (Simon 1969, 195). Emergencia significa que existen estructuras que obedecen a reglas que no se deducen completamente de aquellas que rigen a las partes que las componen. Existen multitud de ejemplos en las moléculas en relación con la vida, las neuronas y la conciencia, los sistemas sociales y la sociedad, las acciones económicas y los mercados. Hay en ocasiones una gran diferencia entre los micromotivos y el macrocomportamiento, hasta el punto de poder hablar incluso de «perversidad emergente» (Miller / Page 2007, 229). No es solo que el todo sea mayor que la suma de las partes, sino que es muy diferente de la suma de sus partes (Anderson 1972). La dinámica no lineal de los mercados financieros y su tendencia a producir burbujas y crisis se parece más a las turbulencias físicas que a la calculabilidad de Laplace. Pero también es cierto que en ese mundo inestable pueden surgir órdenes que no son el mero resultado de la agregación de sus componentes, como nos enseña la biología de los sistemas complejos, por ejemplo.

A diferencia de un sistema complejo, las propiedades de un sistema complicado son reconducibles a la suma o combinación aditiva de sus partes singulares. La interacción entre los componentes de un sistema complejo, por el contrario, son «no lineales», es decir, extraordinariamente sensibles tanto a las condiciones iniciales como a las perturbaciones que tienen lugar en cualquiera de las fases de su desarrollo. Y reaccionan a estas perturbaciones de una manera que no se corresponde con su intensidad: una

causa microscópica y local puede provocar rápidos procesos de amplificación y producir efectos macroscópicos y globales hasta modificar radicalmente el comportamiento de todo el sistema. Conectada a esta propiedad está la discontinuidad en la evolución de los sistemas complejos: pueden cambiar, en el curso del tiempo, de manera súbita e imprevisible. Su extremada sensibilidad a las perturbaciones hace que con frecuencia un acontecimiento singular o una concreta cadena de eventos intervengan bruscamente sobre la trayectoria antecedente del sistema, actualizando algunas posibilidades y eliminando otras. De este modo muchas de las propiedades características de los sistemas complejos no dependen de una conformidad a determinadas leyes inflexibles, sino que serían «accidentes congelados» (*frozen accidents*), configuraciones históricas contingentes.

La evolución del sistema financiero global es una buena ilustración de las propiedades emergentes de un sistema complejo, que presenta propiedades generales que van más allá de las propiedades de los sistemas particulares o las intenciones y estrategias de los elementos que lo componen. Tras el final del sistema Bretton-Woods toda la inteligencia política debía concentrarse en la tarea de conseguir un sistema financiero global que fuera más que la suma de los sistemas financieros nacionales. Los riesgos asociados a los productos financieros que gestionan tales actores individuales pueden conducir a riesgos nuevos en virtud de las interdependencias que se crean con las correspondientes estrategias de cobertura. Antes de la crisis de 2018 el conocimiento de tales riesgos sistémicos era insuficiente; se prestaba más atención a los riesgos propios de los elementos particulares que a los asociados a su interacción sistémica. Pero ahora nos encontramos ante el típico caso de que el sistema determina a sus elementos y no al revés (Luhmann 1984, 43). En la crisis financiera se puso de manifiesto hasta qué punto las instituciones reguladoras no habían elaborado la complejidad necesaria para hacerse cargo de una transformación en virtud de la cual el sistema emergente había adquirido una preponderancia sobre los elementos que lo componen. El nuevo sistema financiero emergente ha ido desarrollando unas propiedades de interdependencia, contagio y riesgos propios que determinan el

comportamiento de sus elementos. Hay que entender el sistema como una nueva realidad y no como una mera agregación de sus elementos. La densa interacción global de muchos agentes financieros adquiere propiedades sistémicas que no estaban en sus componentes. Esta configuración tiene lugar en un momento en el que la Organización Mundial del Comercio todavía no ha conseguido desarrollar un sistema de comercio global que agregue propiedades sistémicas frente a los intereses de los estados miembros.

La crisis económica global no puede explicarse a partir de una conducta individual indeseable (como pudiera ser el caso de las estafas de Madoff y otros fenómenos piramidales de origen individual), pero no porque tales comportamientos no fueran inmorales sino porque lo que los convirtió en fracasos sistémicos fue el contexto global emergente. Pensemos en otro argumento que remite al comportamiento individual como explicación de la crisis: echarle las culpas al consumo individual. Una burbuja inmobiliaria es una constelación compleja, que tiene muchas remisiones causales y diversas dimensiones de responsabilidad, y apenas permite una distinción clara entre las culpas propias y las fatalidades sistémicas. Tiene poco sentido culpabilizar a los sujetos que están viviendo «por encima de sus posibilidades» cuando las condiciones de euforia y apalancamiento están provocadas por la interacción sistémica de muchos autores e instituciones (débil gobernanza, emulaciones irracionales, escasa protección ante los efectos de contagio, estímulos e incentivos procíclicos...).

En la época de la globalización, las condiciones en las que viven los seres humanos son más complejas e inabarcables. El caos y la autoorganización surgen según las lógicas de los sistemas dinámicos complejos, tanto en la naturaleza como en la sociedad. Es la complejidad que se investiga en los sistemas moleculares de la física y la química, en los sistemas ecológicos de la biología y en las redes neuronales del cerebro, pero también en la economía y las ciencias sociales.

4.2. UNA ILUSTRACIÓN DEL DESCONOCIMIENTO

En un sistema inteligente para gobernar los actuales entornos complejos cristalizan dos experiencias fundamentales: la de que el conocimiento es más importante que las normas y la de que, propiamente, se ha de gestionar el desconocimiento más que el conocimiento.

Comencemos por la importancia de las disposiciones cognitivas para gobernar. El gobierno, entendido como algo más normativo que cognitivo, es demasiado rígido, retrospectivo y lento para ser efectivo en sociedades de conocimiento complejas y dinámicas. Además de la perspectiva normativa para las constelaciones simples y estables, se necesitan otros recursos vinculados al conocimiento, como el saber experto que se traduce en reglas, la capacidad de argumentar y convencer o la posibilidad de aprendizaje colectivo. Si la primera Ilustración giraba en torno a la adquisición de conocimiento para el progreso individual y social, la segunda Ilustración debería apuntar a un nivel más amplio del aprendizaje, a la inteligencia de las organizaciones y las instituciones, a las formas organizadas de inteligencia colectiva. Para las organizaciones, construir inteligencia colectiva significa que el aprendizaje ya no acontece simplemente por evolución o mera adaptación, sino que se debe estructurar sistemáticamente en procesos reflexivos de gestión del conocimiento.

Pero tan decisivo como la generación de conocimiento es haber comprendido la función que en una sociedad del conocimiento desempeña la ignorancia, por qué esta es importante para la adquisición y reproducción de conocimiento, para la emergencia y el cambio de las instituciones. Una sociedad del conocimiento es una sociedad cuya inteligencia colectiva consiste en manejar con prudencia y racionalidad la ignorancia en la que nos vemos obligados a actuar, o sea, en última instancia, una sociedad del desconocimiento. Podríamos formularlo de una manera menos dramática afirmando que es una sociedad en la que no tenemos más remedio que aprender a manejarnos con un saber incompleto. Un aspecto fundamental de la ignorancia colectiva es la cuestión de la «ignorancia sistémica» (Willke 2002, 29) cuando nos referimos a riesgos sociales, futuros, a constelaciones de actores, dentro de las cuales demasiados acontecimientos están

relacionados con demasiados eventos, de modo que queda desbordada la capacidad de decisión de los actores individuales.

Si en otras épocas los métodos dominantes para combatir la ignorancia consistían en eliminarla, hoy podemos asumir que hay una dimensión irreductible en ella, por lo que debemos entenderla, tolerarla e incluso utilizarla y considerarla un recurso (Smithson 1989; Wehling 2006). Un ejemplo de ello es el hecho de que, en una sociedad del conocimiento, el riesgo que supone «la confianza en el saber de los otros» se haya convertido en una cuestión clave (Krohn 2003, 99). La sociedad del conocimiento se puede caracterizar precisamente como una sociedad que ha de aprender a gestionar ese desconocimiento.

Los límites entre el saber y el no-saber no son ni incuestionables ni evidentes ni estables. En muchos casos es una cuestión abierta cuánto se puede todavía saber, qué ya no se puede saber o qué no se sabrá nunca. No se trata del típico discurso de humildad kantiana que confiesa lo poco que sabemos y qué limitado es el conocimiento humano. Es algo incluso más impreciso que esa «ignorancia especificada» de la que hablaba Merton; me refiero a formas débiles de desconocimiento, como el desconocimiento que se supone o se teme, del que no se sabe exactamente *lo que* no se sabe y *hasta qué punto* no se sabe.

La apelación al «desconocimiento que se desconoce», que está más allá de las hipótesis de riesgos científicamente establecidas, se ha convertido en un argumento poderoso y controvertido en las discusiones sociales en torno a las nuevas investigaciones y tecnologías. Por supuesto que sigue siendo importante ampliar los horizontes de expectativa y relevancia de manera que sean divisables los espacios del no-saber que hasta ahora no veíamos, proceder al descubrimiento del «desconocimiento que desconecemos» (*unknown unknowns*). Pero esta aspiración no debería hacernos caer en la ilusión de creer que el problema del no-saber que se desconoce puede resolverse de un modo tradicional, es decir, disolviéndolo completamente en virtud de más y mejor saber. Incluso allí donde se ha reconocido expresamente la relevancia del no-saber desconocido sigue sin saberse *lo que* no se sabe y *si* hay algo decisivo que no se sabe. Las sociedades del

conocimiento han de hacerse a la idea de que van a tener que enfrentarse siempre a la cuestión del no-saber desconocido; que nunca estarán en condiciones de saber si y en qué medida son relevantes los «desconocimientos que desconocemos» a los que están necesariamente confrontadas.

A partir de ahora nuestros grandes dilemas van a girar en torno a «la toma de decisiones bajo condiciones de ignorancia» (Collingridge 1980). Ahora bien, la decisión en condiciones de ignorancia requiere nuevas formas de justificación, legitimación y observación de las consecuencias. ¿Cómo podemos protegernos de amenazas frente a las que por definición no se sabe qué hacer? ¿Y cómo se puede hacer justicia a la pluralidad de las percepciones acerca del no-saber si desconocemos la magnitud y la relevancia de lo que no se sabe? ¿Cuánto no-saber podemos permitirnos sin desatar amenazas incontrolables? ¿Qué ignorancia hemos de considerar como relevante y cuánta podemos no atender como inofensiva? ¿Qué equilibrio entre control y azar es tolerable desde el punto de vista de la responsabilidad? Lo que no se sabe, ¿es una carta libre para actuar o, por el contrario, una advertencia de que deben tomarse las máximas precauciones?

Estas son las razones profundas en virtud de las cuales una democracia del conocimiento no está gobernada por sistemas expertos, sino desde la integración de esos sistemas expertos en procedimientos de gobierno más amplios, que incluyen necesariamente decisiones en ámbitos donde la ignorancia es irreductible. Nuestras principales controversias democráticas giran precisamente en torno a qué ignorancia podemos permitirnos, cómo podemos reducirla con procedimientos de previsión o qué riesgos es oportuno asumir. Estamos ante el desafío de aprender a gestionar esas incertidumbres que nunca pueden ser completamente eliminadas y transformarlas en riesgos calculables y en posibilidades de aprendizaje. Las sociedades contemporáneas tienen que desarrollar no solo la competencia para solucionar problemas, sino también la capacidad de reaccionar adecuadamente ante lo inesperado.

Si la primera Ilustración aspiraba a la claridad y la exactitud, la segunda debe manejarse con la inabarcabilidad, inexactitud e incertidumbre. La

primera Ilustración suponía que la agregación de componentes racionales no planteaba ningún problema; lo que tenemos ahora es que la convergencia de las partes (de los intereses individuales y la interdependencia de los sistemas) da lugar en demasiadas ocasiones a una totalidad irracional; los saberes no se acumulan, sino que generan confusión; los intereses no se agregan, sino que se neutralizan; el incremento de información no aumenta la transparencia, sino la opacidad del conjunto; las decisiones, aun siendo individualmente racionales, producen encadenamientos fatales. ¿Qué teoría y praxis de gobierno responden a esta nueva constelación? El gobierno de los sistemas inteligentes podría ser una denominación apropiada de este nuevo desafío.

4.3. LO QUE LAS CIENCIAS PUEDEN ENSEÑAR A LA POLÍTICA

Conocemos mejor el universo físico que el mundo social y económico. Este contraste se debe a la dificultad del asunto, sin duda, pero también al hecho de que buena parte de nuestros sistemas políticos y sus actores operan con unos conceptos que presuponen un orden de causalidad, funcionalismo, reduccionismo, predictibilidad y determinismo que solo tenía sentido en la ciencia de hace doscientos años. Mientras que la noción de sistemas complejos es relativamente nueva en las ciencias sociales, los científicos de la naturaleza la han estudiado desde hace varias décadas. Se ha trabajado mucho acerca de la complejidad natural y muy poco sobre la política de la complejidad. Hay algunos avances en aspectos concretos de las ciencias sociales y sus políticas correspondientes (desde la epidemiología hasta el tráfico), pero la teoría política de los sistemas sociales complejos está por desarrollar (Coleman / Kupers 2014, 58). El propósito de este libro es precisamente enriquecer el modo como las ciencias sociales enfocan el gobierno democrático desde esta perspectiva sistémica, elaborar una filosofía política acorde con una epistemología de la complejidad.

¿Qué podríamos aprender de cómo la naturaleza se autoorganiza? ¿Qué enseñanzas podemos obtener para nuestra acción y decisión en una democracia a partir de la observación de lo complejo? La política puede tomar en consideración no solo los conceptos que surgen del campo de las ciencias sociales, sino también de las ciencias de la naturaleza y las matemáticas. Siempre ha existido la pretensión de aplicar los métodos de las ciencias naturales al mundo humano y social, que en cada momento tenía un sentido y se llevaba a cabo de acuerdo con unas expectativas propias. Si en otras épocas esta aplicación prometía exactitud, ahora nos invita a introducir la perspectiva de la complejidad y, con ella, a desarrollar unos criterios de tramitación de los problemas políticos de acuerdo con una mayor indeterminación e incertidumbre.

La política está obligada a desenvolverse en la frontera entre competencia e incapacidad a la hora de manejar las informaciones, incertidumbres y riesgos vinculados al impacto futuro de sus decisiones. Hay una primera exigencia que es de tipo cognitivo. Tenemos que pasar de un modelo de gobierno basado en la fuerza convincente de las evidencias (sea de tipo objetividad científica, de eficacia comprobable o de fuerza deliberativa del mejor argumento) a otro en el que no hay más que indicios y riesgos. Los planteamientos objetivistas, tecnocráticos pragmáticos o deliberacionistas tienen en común que no dejan suficiente espacio para la complejidad procedente del hecho de que la mayor parte de nuestras decisiones no tienen una base incontestable, sino que son decisiones en las que – pese a la calidad de los procesos de elaboración de información, sistemas de indicadores de efectividad o procedimientos de participación – hay una dimensión de incertidumbre que hemos de gestionar. Ninguna evidencia, ninguna retórica exitosa harán superfluos los elementos ideológicos, las apuestas y la valoración de riesgos que siguen pesando en nuestras decisiones, aunque haya sido muy intenso el trabajo de los expertos o el proceso de deliberación colectiva.

A la hora de gestionar la complejidad, el problema es que, como afirmaba el zoólogo austriaco Rupert Riedl, los seres humanos hemos salido de la era industrial con un cerebro de la prehistoria, es decir, genéticamente

programado para pensar linealmente, en cadenas causales aisladas y con una tendencia a buscar culpables demasiado identificables para problemas que son complejos (Riedl 1978/1979). Solemos ser excesivamente indulgentes con las buenas intenciones (o las ideologías políticas ambiciosas, los valores incondicionados, los liderazgos carismáticos...), aun cuando hayan tenido consecuencias desastrosas en la historia, como si desconociéramos que lo peor de quienes tienen buenas intenciones es que suelen carecer de las prevenciones que deberían adoptar cuando quieren conseguir sus objetivos. Al mismo tiempo somos demasiado propensos a adjudicar las catástrofes colectivas a una responsabilidad personal, a pesar de que el pensamiento conspirativo termina explicando muy poco y constituye una base insuficiente para la configuración de algo así como una responsabilidad colectiva.

Los sistemas complejos, con entornos dinámicos y pluricontextuales, se resisten a ser comprendidos y dirigidos de acuerdo con un planteamiento simplificador. Dinamicidad significa que nunca se consigue que las informaciones, el conocimiento y los intereses entren en una situación de perfecto equilibrio, por lo que surgen continuamente procesos de sincronización y desincronización, aceleraciones y estancamientos. Dadas estas circunstancias, el criterio principal del buen gobierno es la capacidad de decidir bajo condiciones de contingencias desbordadas. Las estrategias para actuar en esta nueva constelación tienen que ser reconsideradas. Actuar como se ha hecho siempre ante situaciones parecidas es una decisión cuya razonabilidad disminuye cuando aumentan las situaciones que son inéditas. Gobernar significa hoy hacerlo en situaciones de racionalidad limitada, con interdependencias de difícil identificación, en medio de inestabilidades y fluctuaciones catastróficas. Se trata de conocer la dinámica de esas interacciones para ganar capacidad de configuración sobre la complejidad social.

Es ese dinamismo el que nos obliga a desarrollar una especial sensibilidad para descubrir y gobernar la inestabilidad o las crisis. La gestión de la complejidad nos exige prestar más atención a las tendencias que a las magnitudes actuales de un problema. Solo así podremos superar

las dificultades que suelen tener quienes piensan en esquemas demasiados simples de causa y efecto cuando tienen que gestionar el tiempo, a la hora de manejar desarrollos exponenciales o tomar en consideración los efectos secundarios y las realidades del largo plazo.

La enseñanza fundamental del pensamiento complejo y no lineal para la política es que no estamos en unas sociedades en las que a cada acción le sigue un resultado seguro y predecible, por lo que cualquier proyecto de intervención sobre ellas tendrá que aprender a desenvolverse con estrategias más reflexivas y sutiles, gestionando la incertidumbre creciente en cuanto a la eficacia de sus intervenciones (Rothstein 1998, 74). Incluso las regulaciones y tratamientos de los riesgos originan también su propio riesgo. Toda intervención en un sistema con su propia dinámica –sea una estructura psicológica, una organización o la sociedad misma– es problemática porque cuanto más complejo es un sistema menos transparente es para quien lo observa o interviene desde fuera e incluso para sí mismo. Cuando quien planifica intencionalmente no conoce ni controla las habituales condiciones del entorno, el plan se echa a perder, se modifica la dirección pretendida o comparecen efectos secundarios que desvalorizan el proyecto (Mayntz 2009, 130). Una de las experiencias fundamentales de la acción humana es que intervenir en un proceso implica también irritar a otros ámbitos de la realidad que a su vez funcionan con otras leyes, lógicas y condiciones: se facilita el crédito y se crea una burbuja; si la política no resuelve los problemas, acabarán interviniendo los jueces, y si se politiza la justicia, pierde la legitimidad que procede de su imparcialidad; controlar demasiado los subsistemas sociales en los que se espera una gran innovación (como la ciencia o el arte) tiene como resultado una inhibición de la creatividad... Esto explica el fracaso de muchas políticas, como las iniciativas legislativas que o bien no resuelven el problema que se pretendía o lo hacen al tiempo que generan otro distinto, o la incorregible tendencia de la política a convertirse en una gesticulación sin consecuencias, a posponer los problemas urgentes y girar en torno al presente inmediato. Pero también pone de manifiesto lo difícil y limitado de la tarea.

Lo que hace a la política tan complicada en un contexto de complejidad es que sus fines no pueden ser especificados a priori, que nadie los conoce previamente, ni los individuos ni el gobierno, sino que se desarrollan endógenamente; emergen en la medida en que el sistema evoluciona. El objetivo del gobierno consiste precisamente en crear un entorno en el que la sociedad pueda reflexionar acerca de lo que quiere para sí.

La política no es solo un acto intencional. Es un tipo de acción que se lleva a cabo en medio de fenómenos emergentes, dinámicas imprevisibles, externalidades difícilmente identificables y movimientos de autoorganización. Por si fuera poco, hay que tener en cuenta que no siempre coincide lo que uno quiere con lo que uno cree que quiere o dice que quiere. El mundo de las intenciones es el de la mecánica newtoniana; el mundo de la acción en contextos de interdependencia, sentido y complejidad es un mundo postnewtoniano, cuya filosofía política está por completar.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Phil (1972): «More is Different», *Science* 177, pp. 393-396.
- ARTHUR, Brian (2015): *Complexity and Economy*, Oxford University Press.
- CHAITIN, Gregory (2012): *Proving Darwin: Making Biology Mathematical*, Nueva York, Pantheon Books.
- CILLIERS, Paul (2001): «Boundaries, Hierarchies and Networks in Complex Systems», *International Journal of Innovation Management* 5/2, pp. 135-147.
- COLLINGRIDGE, David (1980): *The Social Control of Technology*, Nueva York, St. Martin's Press.
- DÖRNER, Dietrich (1989): *Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen*, Reinbeck, Rowolt.
- KROHN, Wolfgang (2003): «Das Risiko des (Nicht-)Wissen. Zum Funktionswandel der Wissenschaft in der Wissensgesellschaft», en Stefan Böschen / Ingo Schulz-Schaeffer (eds.), *Wissenschaft in der Wissensgesellschaft*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp. 87-118.
- LUHMANN, Niklas (1984): *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Fráncfort, Suhrkamp.

- MAYNTZ, Renate (2009): «Sozialwissenschaftliches Erklären: Probleme der Theoriebildung und Methodologie» (*Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln*), Max Planck Institute for the Study of Societies, vol. 63, n.º 63.
- MENCKEN, Henry Louis (1920): *Prejudices: Second Series*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- MILLER, John / PAGE, Scott (2007): *Complex Adaptive Systems. An Introduction to Computational Models of Social Life*, Princeton University Press.
- OSTROM, Elinor (2010): «Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic System», *American Economic Review* 100, pp. 1-33.
- RIEDL, Rupert (1978/1979): *Über Biologie des Ursachendenkens – ein evolutionistischer, systemtheoretischer Versuch*, Mannheim, Boehringer.
- ROTHSTEIN, Bo (1998): *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press.
- SIMON, Herbert (1969): *The sciences of the Artificial*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- SMITHSON, Michael (1989): *Ignorance and uncertainty. Emerging paradigms*, Nueva York: Springer.
- WEHLING, Peter (2006): *Im Schatten des Wissens? Perspektiven der Soziologie des Nichtwissens*, Constanza, UVK Verlagsgesellschaft.
- WILLKE, Helmut (2002): *Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- (2014): *Regieren. Politische Steuerung komplexer Gesellschaften*, Wiesbaden, Springer.

Sociología de la complejidad

La primera responsabilidad de las instituciones políticas, su principal prueba de inteligencia, consiste en estar a la altura de la complejidad de la sociedad contemporánea. La sociedad es compleja por el aspecto que nos ofrece (heterogeneidad, disenso, caos, desorden, diferencia, ambivalencia, fragmentación, dispersión), por la sensación que produce (intransparencia, incertidumbre, inseguridad), por lo que puede o no hacerse con ella (ingobernabilidad, inabarcabilidad). Las denominaciones que se han propuesto declinan de distintas maneras la idea de complejidad. Puede haber complejidad composicional (número y diversidad de los componentes de un sistema), relacional (interrelación entre los componentes de un sistema), ecológica (conexión e incardinación de un sistema en sus entornos internos y externos), jerárquica (diferenciación de un sistema a través de sus diferentes niveles jerárquicos), funcional (número y diversidad de funciones que desarrolla un sistema), mecanística (número y diversidad de los mecanismos o lógicas que operan en un sistema) (Schneider 2012, 129-142).

Una situación es compleja cuando puede adoptar otras configuraciones. Esto vale para casi todo lo que no sea una máquina trivial o una simple suma algebraica, pero se potencia allí donde coinciden diversas lógicas, al mismo tiempo y en el mismo espacio, de manera que surgen dificultades de coordinación y encaje. Se trata de configuraciones que no se pueden gestionar por medio de un ordenamiento jerárquico que excluye y reprime otras posibilidades. Todo queda contextualizado en una sociedad que es la acumulación de las diversas perspectivas: desde el punto de vista

económico, el mundo es un problema de escasez; desde el punto de vista político, algo que debe ser configurado colectivamente... Lo que es plausible para un comprador es distinto que si lo observa un elector o un artista... El principal problema de la complejidad es la diversa significación de la realidad, no solo como un problema de gustos diversos sino de las diferentes lógicas que se han establecido. No hay ninguna instancia, observatorio, perspectiva, distinción, autoridad que pudiera hablar por todos los contextos. Hay poder y lucha por la hegemonía, por supuesto, pero lo que esos combates ponen de manifiesto es la policontextualidad del mundo.

El paisaje de la complejidad puede describirse de diversas maneras, pero propongo articular esta descripción en tres conceptos fundamentales: contingencia, diferenciación e interdependencia. La sociedad compleja se nos presenta como una sociedad especialmente contingente desde el punto de vista de la ontología social, diferenciada en cuanto a su estructuración funcional y cuyos elementos actúan generando un entramado de interdependencias.

5.1. LA COMPLEJIDAD COMO CONTINGENCIA

La complejidad de la sociedad contemporánea se debe en buena medida a la *contingencia* que caracteriza su configuración y las decisiones que debe acometer para gobernarse. Desde el punto de vista ontológico, una configuración es contingente cuando no es ni imposible ni necesaria, y desde el punto de vista práctico, cuando las razones que motivan una decisión no son abrumadoras, pero tampoco irrelevantes. Complejidad no significa opacidad o caos (el desorden en sí puede no ser complejo), sino extrema contingencia (Luhmann 1997, 251).

Una sociedad en la que cada vez más cosas dependen de nuestra decisión es una sociedad que ha ensanchado el perímetro de su libertad, pero que también está más entregada a la inseguridad y desorientación. La introducción del concepto de contingencia en la filosofía política puede aludir a dos cosas más bien contradictorias: o bien a la modificabilidad por

principio de toda realidad social (y en ese sentido implicaría una dimensión crítica respecto de lo que se presenta como necesario y sin alternativas), o bien a la resignación frente a una complejidad que no permite ninguna intervención transformadora (y en este otro sentido justificaría la negación de las alternativas). Toda la teoría política moderna está atravesada por esa ambigüedad. Por un lado, se trata de abrir la contingencia para que las cosas puedan cambiarse y, por otro, de intentar limitar la arbitrariedad. Luhmann sentenció esta ambigüedad en la fórmula: «Todo podría ser de otra manera y no puedo cambiar casi nada» (1969, 44). Esta alternativa puede traducirse en la formulación de que las estructuras son contingentes o que la contingencia es estructural; lo primero significaría que las cosas se pueden cambiar, lo segundo que no. Toda la clave del asunto para una teoría del gobierno estriba en cómo pensar la contingencia en tanto que posibilidad de modificación de la realidad social y, al mismo tiempo, dotar a esas nuevas configuraciones de la contingencia que permita su posible modificación ulterior y la necesidad requerida para que dichas modificaciones tengan eficacia social (duración institucional, fuerza obligatoria, capacidad de sanción...).

Por lo que se refiere a las condiciones de gobierno, en la medida en que aumenta la contingencia, gobernar se convierte en una acción inverosímil y el horizonte político se puebla de inseguridad e ignorancia. Contingencia significa que no hay razones abrumadoras que indiquen con seguridad lo que debe hacerse en una situación determinada, ni que la opción decidida conduzca precisamente al resultado esperado, pero también quiere decir que no hacer nada no es una opción exenta de riesgos. Hemos de acostumbrarnos a vivir en un mundo más cercano al caos que al orden. Los sistemas complejos se caracterizan precisamente porque no pueden controlar al mismo tiempo y de la misma manera todas las variables que intervienen en él. Cuanto más complejo es un sistema, a más contingencias está referido, más interacciones inesperadas pueden hacer aparición frente a las que no está en condiciones de asegurarse plenamente. Toda institución suplementaria relativa a la seguridad produce una nueva complicación del sistema que conduce a su vez a nuevas inseguridades. Los sistemas de

elevada complejidad han puesto radicalmente en crisis el ideal de que los fenómenos pueden ser plenamente divisados, comprendidos y manejados. Esta es la razón profunda de la compatibilidad entre complejidad y democracia. En este tipo de sociedad la política se ve obligada a transitar desde la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa, de la posición central a la composición policéntrica. La teoría de la democracia se enfrenta al desafío de descodificar las propiedades de una sociedad compleja del conocimiento que se presenta como una sociedad sin las seguridades de los límites fijos y sin el consuelo de los lugares comunes.

5.2. LA COMPLEJIDAD COMO DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL

Una clásica descripción de nuestras sociedades las define como funcionalmente *diferenciadas*. Cada lógica o racionalidad expresa la contribución específica de un subsistema al conjunto de la sociedad. La sanidad proporciona salud, no felicidad; el sistema científico proporciona conocimiento, no sentido; la familia proporciona intimidad, no negocios; el sistema educativo proporciona competencias, no creencias. Gracias a la diferenciación se han producido fenómenos como la positivización del derecho, el autogobierno de la economía mediante el mercado o la secularización del poder político. Cada uno de los subsistemas de la sociedad se desarrolla según un código propio, y el gran problema político es el equilibrio y la coordinación entre ellos. La disparidad de lógicas de una sociedad compleja lleva incluso a disuadir del uso del término sociedad, en la medida en que sugiere demasiada unidad. La diferenciación funcional ha sido el origen de numerosas conquistas de la modernidad: sin aquella no hubiera sido posible el progreso científico (que se apoyaba en las posibilidades de autocorrección de la ciencia), la política (que sacaba cada vez más cosas del ámbito de la inevitabilidad y las convertía en resultado de decisiones explícitas), del arte (que se liberaba de la obligación de duplicar

lo real), del derecho (que ofrecía seguridad jurídica y capacidad de resolución de conflictos).

Durkheim y Simmel, los clásicos de la teoría de la diferenciación funcional, pensaron que se produciría una integración automática de la sociedad mediante las interdependencias. Las dependencias recíprocas entre cada uno de los sistemas funcionales darían lugar a una solidaridad mecánica. Hoy sabemos que la interdependencia es una posibilidad abierta a la cooperación, pero también al conflicto. El gobierno político de los sistemas implica un esfuerzo expreso de coordinación entre ellos, en contra de la tendencia autorreferencial de sus lógicas peculiares. En sociedades de extrema complejidad la política ya no domina desde la cumbre de un orden jerárquico, un primado que le disputan el sistema económico-financiero e incluso los medios de comunicación. Los teóricos de la diferenciación funcional consideraron *innecesaria* la articulación política; la teoría de sistemas contemporánea (Luhmann especialmente) la declaran *imposible* porque no hay una capacidad de acción colectiva que abarque los sistemas parciales de una sociedad.

Constatemos de entrada la dificultad que la diferenciación plantea para la función de gobierno. Diferenciación social significa que los sistemas sociales cumplen funciones específicas y operan según códigos y semánticas internas (autopoiesis, cierre operativo, autorreferencialidad). Si la diferenciación fuera incorregible, el sistema político sería un sistema más sin ninguna capacidad de gobernar a los demás, pues sus razones (políticas) no podrían ser entendidas por nadie. Pero la diferenciación es una lógica que rige el paisaje general de la sociedad, un punto de partida de cualquier estrategia de gobierno, no un destino inexorable.

Por otra parte, la teoría de la diferenciación no tiene suficientemente en cuenta la profunda complejidad de la sociedad contemporánea, de la que forman parte también procesos de desdiferenciación. Con la teoría de la diferenciación se impugnan adecuadamente las invasiones de un sistema sobre otro, la instrumentalización de otros códigos y las capturas ilegítimas de una lógica por otra (Kruip / Fischer 2007): que las cuestiones políticas se traten como asuntos jurídicos, que la política la decida el dinero, que el

deporte se resuelva con la innovación química, que sean los medios de comunicación los que establezcan los criterios científicos, que el amor se compre, que el arte sea una cuestión de moral... Ahora bien, ¿cómo pensar las condiciones de compatibilidad de los sistemas y justificar algún tipo de intervención sobre ellos para evitar, por ejemplo, derivas catastróficas o encadenamientos fatales?

Todo sistema funcional tiende a operar sin límites internos, amenazando los prerequisites operacionales de los otros sistemas. De ahí las contradicciones a que puede dar lugar cualquier sistema tan pronto como su tendencia expansiva amenaza la autonomía de los otros sistemas interdependientes. Una sociedad compleja, compuesta por subsistemas que se rigen por sus propias lógicas, tiene contradicciones porque debe articular valores y lógicas opuestos e incluso antagónicos. Ciertas pretensiones divergentes no pueden ser maximizadas al mismo tiempo, sino que deben optimizarse equilibradamente para mantener la estabilidad dinámica general. En sociedades de este tipo no debería extrañarnos que gobernar sea un auténtico problema.

La conveniencia de que el sistema político gobierne de algún modo a los demás sistemas funcionales se deduce de los riesgos generados por la diferenciación funcional. Los sistemas funcionales de las sociedades modernas producen un exceso de opciones contingentes, pero ninguno de ellos tiene un freno propio; únicamente los limita la dependencia respecto de otros sistemas. Interdependencia es limitación recíproca, pero esto solo funciona si un sistema percibe las señales de los otros. Aquí es donde está el núcleo de la función de gobernar: configurar sensores y sensibilidades para las externalidades negativas. La competencia de la política consiste en evaluar esas externalidades y las consecuencias sociales de las opciones generadas por cada uno de los sistemas funcionales.

5.3. LA COMPLEJIDAD COMO INTERDEPENDENCIA

El tercer rasgo de la complejidad es la *interdependencia* entre los diversos elementos de la sociedad, que no solo se autonomizan y diferencian, sino que interactúan de muy diversas maneras. Un sistema es un conjunto de variables dependientes. El incremento de la complejidad se produce por extensión y densificación de las interdependencias entre acontecimientos, acciones y estructuras, especialmente cuando de todo ello se siguen efectos combinatorios inesperados. Los sistemas complejos se caracterizan por la cantidad de actores y factores que interactúan entre ellos. «La complejidad tiene que ver con la interrelación e interdependencia de los componentes, así como con su libertad de interactuar, alinearse y organizar las correspondientes configuraciones. Cuantos más componentes y más modos en los cuales esos componentes pueden interactuar, alinearse y organizarse, mayor es la complejidad» (Lee 1997, 20). Las propiedades de los sistemas complejos no dependen tanto de la naturaleza de sus componentes como de sus interacciones. Un mundo densamente interdependiente se comporta de una manera muy diferente a un mundo débilmente interdependiente. Las interacciones fuertes tienden a hacer que los sistemas sean incontrolables, que se creen efectos indeseados y cascadas, que aumente lo que podríamos llamar «producción de lateralidad», como externalidades, efectos tractores o riesgos autogenerados.

La idea de complejidad en la que pensaba Max Weber al formular su teoría de las formas de organización burocrática o Taylor al organizar la producción industrial se correspondía con el modelo de las máquinas mecánicas del siglo XIX (y con la que se pensaba también el engranaje de las instituciones políticas, la mecánica de la competición política, sus contrapesos y divisiones del poder). Para vencer esta complejidad disponían de un concepto de racionalidad que era el de la división jerárquica del trabajo. La funcionalidad de la jerarquía para la solución de grandes tareas comunitarias depende de que esas actividades puedan ser descompuestas en partes, de modo que cada una de ellas se localice en un lugar apropiado de la estructura jerárquica. Evidentemente este troceamiento de las tareas no resulta posible cuando los sistemas están entrelazados y los problemas requieren un tratamiento en el que cooperen diversos sistemas. La

complejidad es la necesidad de articular al mismo tiempo diferentes lógicas que no se relacionan causalmente sino en la forma de influencias recíprocas, lo que no permite su descomposición en elementos al estilo de la clásica división del trabajo y la organización central. En este sentido, tampoco las teorías del gobierno multinivel afrontan seriamente el problema; pueden ser una manera de descomponer la complejidad para hacerla teórica y prácticamente más manejable, pero domesticando así la interacción.

Cuando hablamos de complejidad desde el punto de vista de las relaciones de interdependencia no nos estamos refiriendo al número de elementos y variables que intervienen en un sistema, sino a la densidad de las interacciones que se establecen entre ellos, de manera que esa recursividad pueda tener efectos multiplicadores, positivos y negativos. La complejidad no es una cuestión cuantitativa; una situación no es compleja cuando hay muchos elementos en juego pero que apenas se relacionan entre sí o no al mismo tiempo. Como enseña el físico Muray Gell-Mann (1994, 69), este tipo de complejidad no depende necesariamente de la cantidad de elementos y sus relaciones. Una red enorme contiene muchos elementos y relaciones, pero se explica de acuerdo con reglas relativamente sencillas, en este caso la de que todos sus elementos están relacionados entre sí. Una configuración azarosa, en la que una parte de los nodos estuviera desconectada, plantearía un mayor problema de explicación. Complejidad no es lo mismo que complicación (Luhmann 1997, 144). Charles Perrow (1986), en su libro sobre las organizaciones, sostenía que lo esencial de la complejidad estructural de las organizaciones no es el número de elementos sino la densidad de relaciones. Es cierto que no siempre resulta fácil distinguir los sistemas complejos de los meramente complicados (Miller / Page 2007, 234). Un sistema es complicado cuando tiene muchos elementos pero poca estructura, por ejemplo, pocos niveles. Resolver un crucigrama o un puzzle puede ser complicado, al igual que deshacer un nudo o encontrar la salida en un laberinto. Como los ladrillos de Locke, algo que solo es complicado puede ser dividido en sus partes y reconfigurado nuevamente. La complejidad puede incluso surgir de lo simple. Según afirma otro físico,

Neil Johnson, «la complejidad se refiere a qué nuevos fenómenos pueden emerger de una serie de componentes relativamente simples... Simples dígitos binarios interactuando de un modo simple pueden conducir a una rica variedad de resultados –y aquí está la esencia de la complejidad» (Johnson 2007, 17). Se podría decir que la complicación se refiere a la estructura, mientras que la complejidad se fija en la dinámica, pues lo decisivo es el comportamiento cambiante de los elementos.

Si un sistema, por muchos elementos que tenga o por diversas que sean las tareas que realiza, puede explicarse completamente a partir de sus elementos constitutivos es meramente complicado. Muchos artefactos técnicos muy sofisticados no son más que complicados. Suele decirse que un avión es complicado pero una mayonesa es compleja. Que haya muchos elementos suele ser necesario, pero no suficiente. Los granos de arena de una playa no constituyen un sistema complejo. En un sistema complejo, por el contrario, la interacción entre los componentes del sistema, y entre el sistema y su entorno, son tales que el todo no puede ser entendido simplemente analizando sus componentes. Y además esas relaciones no son estables, sino que cambian y fluctúan, muchas veces como resultado de su autoorganización, de lo que se siguen propiedades emergentes y constelaciones imprevistas. El cerebro, el lenguaje natural o la sociedad son sistemas complejos. Veámoslo con un ejemplo biológico. La secuencia del genoma humano ha puesto de manifiesto que el código básico de la vida humana consiste en unos 30.000 genes, mucho menos de lo que cualquiera habría imaginado. ¿Dónde reside entonces la complejidad de la vida humana? Ni en la complejidad de los elementos singulares del genoma, que no podía ser más simple, ni en su cantidad, que es muy poco mayor que la de los organismos más elementales; deriva de que los rasgos genéticos son raramente expresados por los genes singulares. Aunque los genes, como las personas, se identifican como unidades individuales funcionan de manera interactiva y de este modo pueden desarrollar una ilimitada complejidad.

El carácter complejo de los sistemas es una consecuencia de la interacción: interacción de las partes del sistema entre sí, de las partes del sistema con el sistema como un todo y del sistema con otros sistemas con

los que está relacionado o en los que está inserto. Un sistema complejo es un sistema cuyos componentes, sin necesidad de un control central, «dan lugar a un comportamiento colectivo complejo, procesan información sofisticada y se adaptan mediante el aprendizaje y la evolución» (Mitchell 2009). Es importante subrayar que un sistema complejo está constituido por relaciones entre partes diferentes y que distorsionaríamos esa complejidad si suprimiéramos sus diferencias constitutivas. Esto no significa que los sistemas complejos no puedan ser modelizados, sino un reconocimiento de que no se puede conseguir una representación exacta con algo menos complejo que el sistema mismo y si esta no incluye las dinámicas potenciales del sistema original (Cilliers 2010).

En paralelo con esta distinción entre complejidad y complicación puede mencionarse la que existe entre problemas simples y problemas complejos, de la que Fürth y Faber (2012) dan buena cuenta en esta tabla:

PROBLEMAS COMPLICADOS	PROBLEMAS COMPLEJOS
Originados por causas aisladas que son claramente identificables y encajan dentro de categorías burocráticas específicas.	Resultan de interacciones concurrentes entre múltiples sistemas de eventos y erosionan los límites habituales que diferencian los conceptos y misiones burocráticas.
Se pueden diseccionar en piezas, aislados, y abordarse unidos.	No pueden ser diseccionados y resueltos pieza a pieza. Han de ser entendidos y gestionados como un sistema.
Las consecuencias son, por lo general, proporcionadas a sus causas (por cada <i>input</i> hay un <i>output</i> correspondiente).	No se estabilizan automáticamente, sino que acaban en el caos si no se gestionan sistémicamente.
Se pueden establecer estrategias para soluciones permanentes.	No pueden ser resueltos definitivamente; como consecuencia de las intervenciones para resolverlos, se transforman en nuevos problemas.

Hacer frente al cambio climático o a la crisis de la deuda son problemas de este segundo tipo. Solo se pueden solucionar poniendo en juego un

conjunto de medidas cuyos efectos dependen de varios factores que interactúan entre sí. Lo complejo no es tanto el sistema como el comportamiento de sus elementos, la variedad de posibilidades de reacción. Pues bien, lo que es nuevo en el mundo globalizado es la interacción casi instantánea de información en una densa red social, económica y política. Esta densidad ha dado lugar a un mundo contagioso, de espacios delimitados, interdependiente, acelerado, imprevisible, volátil y vulnerable. Es el mundo de los efectos secundarios y los riesgos globales, con alto nivel de contingencia, densas interacciones y una desincronización estructural. Los mayores desafíos del futuro procederán de lo que algunos han llamado «cambio discontinuo» (*discontinuous change*), no de cambios graduales en el equilibrio del poder o la organización de las sociedades, sino de transformaciones repentinas o «catástrofes normales» (Perrow 1986). Se trata de situaciones difíciles de prever, no solo de gestionar, sino incluso de entender exactamente qué es lo que se está modificando.

De ahí que la complejidad debida a la interdependencia sea la más intratable para cualquier pretensión de gobierno. La interdependencia nos desafía de diversas maneras: desde el punto de vista epistémico (el grado de complejidad depende de los distintos aspectos que tienen que ser tomados en cuenta para comprender y gestionar adecuadamente una situación), a la hora de construir la responsabilidad (lo que se denomina «el problema de las muchas manos» (*the problem of many hands*) (Thompson 2004, 11-32), que surge cuando la responsabilidad está compartida, de manera que es difícil determinar quién es el responsable de qué, o cuando queremos intervenir para limitar esta interdependencia en alguno de sus aspectos (quien pretende proteger, por ejemplo, pero no dispone de los típicos recursos para neutralizar de algún modo la interdependencia –separar, alejar, delimitar, inmunizar– propios de un mundo en el que los sistemas interactuaban escasamente). Cualquier estrategia de intervención, si quiere tener algún éxito, debe pensarse como una estrategia que ha de llevarse a cabo no *contra* sino *en medio de* sistemas que interactúan entre sí.

La sociedad en la que vivimos es, en sentido estricto, una sociedad sin vértice ni centro. Especialmente en una sociedad del conocimiento las

relaciones de interdependencia ya no son jerárquicas sino heterárquicas, o sea, estructuradas en forma de red y modificando dinámicamente sus formas de interacción. En esta característica consiste su complejidad específica, y no tanto en una magnitud cuantitativa, o en que haya muchos elementos en juego. La complejidad contemporánea es la diversificación de los centros de decisión que ninguna ordenación de carácter jerárquico está en condiciones de controlar.

BIBLIOGRAFÍA

- CILLIERS, Paul (2010): «Difference, identity and complexity», en Cilliers, Paul / Preiser, Rika (eds.), *Complexity, difference and identity*, Nueva York, Springer, pp. 3-18.
- FÜRTH, Leon S. / FABER, Evan M. H. (2012): *Anticipatory Governance*, <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a585519.pdf>
- GELL-MANN, Murray (1994): *Das Quark und der Jaguar. Vom Einfachen zum Komplexen – Die Suche nach einer neuen Erklärung der Welt*, Múnich, Piper.
- JOHNSON, Neil (2007): *Two's Company, Three is Complexity*, Oxford, One World.
- KRUIP, Gerhard / FISCHER, Michael, eds. (2007): *Feindliche Übernahmen. Zur Dynamik gesellschaftlicher Grenzüberschreitungen*, Hamburgo, LIT.
- LEE, Mary (1997): «From Enlightenment to Chaos: Toward Nonmodern Social Theory», en Raymond Eve / Sara Horssfall / Mary Lee (eds.), *Chaos, Complexity and Sociology: Myths, Models and Theories*, Londres, Thousand Oaks, pp. 15-29.
- LUHMANN, Niklas (1969): «Komplexität und Demokratie», *Politische Vierteljahresschrift* 10, pp. 314-325; también en *Politische Planung* (1971), Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 35-45.
- (1980): *Gesellschaftstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der Moderne* 1, Fráncfort, Suhrkamp.
- (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- MILLER, John / PAGE, Scott (2007): *Complex Adaptive Systems. An Introduction to Computational Models of Social Life*, Princeton University Press.
- MITCHELL, Sandra (2009): *Unsimple Truths*, Chicago University Press.
- PERROW, Charles (1986): *Complex Organisation. A Critical Essay*, Nueva York, McGraw-Hill.
- SCHNEIDER, Volker (2012): «Governance and complexity», en David Levi-Faur (ed.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, pp. 129-142.

THOMPSON, Dennis (2004): *Restoring Responsibility. Ethics in Government, Business, and Healthcare*, Cambridge University Press.

Política de la complejidad

La perspectiva de la complejidad abre posibilidades inéditas acerca de la noción misma de democracia y ayuda a conceptualizarla mejor como el régimen de la complejidad. Desde el punto de vista práctico, nos ayuda a configurar instituciones y formas de gobierno que permitan la inclusión de más actores, valores y niveles, pero, sobre todo, permite entender la acción de gobernar a partir de otros paradigmas que sean menos verticales, más inclusivos, con una lógica más acorde con la realidad que debe ser gobernada. Propongo adoptar el modelo de la vida misma para concebir el gobierno democrático sobre sociedades que ya no toleran una intervención vertical y jerárquica.

6.1. EL GOBIERNO DE LA COMPLEJIDAD

La democracia es el sistema de gobierno más capaz de gestionar la complejidad. Esta aptitud ya fue advertida por Durkheim cuando oponía la plasticidad de las democracias a la rigidez de los sistemas no democráticos. En un espacio democrático se generan discursivamente nuevas opciones y alternativas, se articulan otros intereses y se incluyen temas inéditos en la agenda política, todo ello en un contexto de gran movilidad. «Más democracia significa más complejidad y más complejidad significa más democracia» (Czerwick 2008, 118). Lo que ocurre es que la complejidad del siglo XXI tiene muy poco que ver con las complicaciones de la época en la que se concibieron nuestras principales nociones políticas. El problema

central de nuestro tiempo es cómo adaptar nuestra venerable democracia al mundo actual sin sacrificar ninguno de sus principios normativos.

Frente a la inaceptable conclusión de Carl Schmitt de que la democracia solo es posible bajo las condiciones de una «exclusión o aniquilación de lo heterogéneo» (1926, 14), podemos constatar que muchos sistemas de gobierno operan con éxito en condiciones de profunda heterogeneidad. No deberíamos excluir de antemano la posibilidad de adaptar las instituciones democráticas a contextos que, de entrada, no lo ponen nada fácil. Frank Michelman ha hablado de unas «condiciones inhóspitas» para la democracia en la sociedad compleja en la que vivimos (1997, 154) y, efectivamente, la complejidad técnica de muchas de nuestras decisiones, la densidad institucional, la dificultad de delimitar los problemas o los efectos de las decisiones... son propiedades que contrastan con las categorías mediante las cuales solemos otorgar el certificado de calidad democrática y que tienen un tono de simpleza, inmediatez y abarcabilidad. Si las ficciones útiles de la democracia fueron categorías que permitieron conferir un formato político a las sociedades que había que democratizar, hoy, en sociedades más complejas, su aplicación irreflexiva puede despolitizarlas fatalmente. Como advirtió Kelsen, la idea de un interés general y una solidaridad orgánica que trasciende los intereses de grupo, clase o nacionalidad es, en última instancia, una ilusión antipolítica (1988, 33). La construcción de la voluntad general no puede ser hoy sino un compromiso entre diferentes partes (actores, niveles institucionales, pluralidad de valores, culturas políticas...).

Deberíamos abandonar, por tanto, el prejuicio de pensar que complejidad y democracia no son compatibles. ¿No podría ser más bien que al aumentar su complejidad las sociedades tienden a ser más democráticas o que, dicho de otra manera, es más verosímil que se gobiernen democráticamente? Se podría hablar así de las ventajas de la complejidad para la democracia y de las ventajas de la democracia para las realidades complejas; lo primero, porque la multiplicación de actores, intereses e instancias de gobernanza equilibra el ejercicio del poder y dificulta la imposición unilateral, mientras que lo segundo se debe a que la democracia

permite articular esa pluralidad mejor que cualquier otro sistema de gobierno. La democracia no está reñida con la complejidad; es, por el contrario, el sistema de gobierno que mejor la gestiona debido a su dinamismo interno y a su capacidad de autotransformación.

Únicamente hay democracia cuando los gobernados obedecen a leyes de las que, con todas las mediaciones institucionales de una sociedad compleja, son autores. ¿Es posible insistir en dicha autoría en sistemas políticos complejos que no pasan por la forma ya experimentada de la democracia representativa en la escala del Estado nacional? Este es el desafío principal que constelaciones políticas postnacionales como la Unión Europea o los procesos de gobernanza global plantean actualmente al pensamiento político, donde se trata de preservar la complejidad y gestionarla, no de suprimirla.

6.2. LA POLÍTICA, COMO LA VIDA

El mundo político diseñado en la modernidad y del que en una gran medida somos herederos fue pensado desde el paradigma de la ciencia mecánica y en contraposición al medio natural. Nuestros sistemas políticos se han construido como ensamblajes de autores humanos, lo que implica no solo la exclusión de plantas, animales y entornos naturales de su horizonte de consideración y relevancia, sino la imposibilidad de servirse del modelo biológico para pensar las organizaciones políticas. La vida política sería lo contrario de la vida natural.

Las transformaciones de la ciencia contemporánea nos invitan a considerar la posibilidad de otro modo de pensar la vida social y su gobierno, menos mecanicista, desde el modelo de la complejidad biológica. Hay un mundo mecánico cuyo devenir sigue el paso que inexorablemente se deduce del presente, en el que se ejecutan planes, se anticipa el futuro y se evalúan los resultados; un mundo que puede ser entendido examinando separadamente sus partes; en el que hay más orden y control que aprendizajes, variaciones y sorpresas. Por contraste, la visión compleja del

mundo lo entiende como interconectado, en el que las cosas están en continuo proceso de transformación, capaces en cualquier momento de configurar futuros que no eran esperables y nos dejan atónitos. En un mundo mecánico lo que se espera de sus dirigentes es que controlen las organizaciones y lo que ocurre en ellas. Esas expectativas de control, en cambio, tienen poco sentido en un mundo que es emergente y complejo. Las redes, los ordenadores, los sistemas sociales y muchos ámbitos de la vida política revelan cada vez más la lógica propia de la vida: una causalidad emergente que se escapa del control humano entendido como relación causa-efecto. La vida resulta incomprensible si se examina de acuerdo con una lógica lineal que ignora los efectos secundarios y las externalidades de los sistemas en los que se desarrolla.

Cuando se elaboraron nuestros principales conceptos democráticos, el foco de atención estaba centrado fundamentalmente en los avances científicos de la física, un ámbito en el que la reducción de los fenómenos complejos a fenómenos simples era particularmente exitosa. Puede que estemos en un momento en el que la biología sea más interesante como lugar de innovación conceptual especialmente útil para la política. Durante mucho tiempo se ha lamentado que la biología no tuviera las mismas leyes pretendidas por la física (Smart 1963; Beatty 1995), es decir, que la descripción biológica del mundo fuera más contingente y menos universal, más efímera y contextual. Las generalizaciones a la hora de describir el comportamiento de los sistemas biológicos producidos por los procesos evolutivos no parecen satisfacer los criterios estrictos de la legalidad. Ahora bien, ¿y si estas propiedades hicieran de los fenómenos biológicos un espejo más adecuado para la política que los procesos explicados por la física? El pensamiento lineal imagina una cadena de acontecimientos sucesivos en la que los efectos son siempre proporcionados a las causas, pero las ciencias de la complejidad nos han enseñado a movernos más allá del pensamiento lineal, donde no sirven los análisis estáticos y unifactoriales. En cambio, la causalidad en el entramado de la complejidad es autorreferencial y reflexiva: las causas se causan a sí mismas y producen efectos que a su vez influyen en ellas. Desde la filosofía clásica de la

conciencia sabemos que la causalidad no es el principio del mundo sino la representación simplificada de una realidad más compleja. La causalidad debe ser pensada como un «moldeado mutuo simultáneo» o *mutual simultaneous shaping* (Jörg 2011). Sin entender este tipo de causalidades recursivas no se puede comprender cómo funciona el mercado laboral, las expectativas sociales o la eficacia de la intervención pública en la sociedad.

Se puede decir que estamos ante un proceso de autoorganización cuando a) los modos de relación que emergen no están diseñados por un actor exterior; b) no se puede predecir la forma que adopten, y c) no están de acuerdo por lo general con cualquier principio omniabarcante, como el mantenimiento de la estabilidad, la maximalización del beneficio o la minimalización de la energía (Boulton / Allen / Bowman 2015, 17). Pues bien, es lo que se comprueba al analizar sistemas complejos como los organismos vivientes, la atmósfera, las enfermedades, los nichos ecológicos, las entidades políticas, las comunidades o las organizaciones. Pero también hay ejemplos simples de no linealidad que se manifiestan en la vida cotidiana: el bote de mermelada que no conseguimos abrir tras muchos esfuerzos infructuosos, pero que se abre de un solo golpe (efecto de umbral); en la mayonesa que se fusiona en un solo instante y no poco a poco; en la formación de los huracanes, en los embotellamientos, en las revoluciones... Igualmente hay muchos casos de autoorganización en sistemas que se estructuran sin «jefe de orquesta», sin centro organizador, como ciertos grupos de animales, o la autoorganización de los sistemas neuronales, que puede servir de modelo para el autogobierno de sociedades complejas, que no cuenta con una autoridad central y que se reajusta de acuerdo con un procedimiento de aprendizaje adaptativo. Internet y las redes sociales son otro ejemplo de sistema complejo que se organiza sin una autoridad central, por contraste con el mundo de las viejas conexiones telefónicas. Las estructuras de los sistemas complejos no son explicables por la intervención de un elemento central, sino solo a partir de la interacción de sus elementos. Pensemos en la complejidad de la meteorología, a la que se parece cada vez más la volatilidad electoral, la multifactorialidad de la política, la intrincada relación entre lo local y lo

global o la formación de las burbujas económicas. Una noción particularmente extraña al pensamiento lineal es la emergencia de procesos que transforman la insatisfacción en revolución, el miedo de muchos se convierte en pánico colectivo y las preferencias individuales crean un producto social y una moda. O la causalidad circular, que permite entender por qué, tan frecuentemente, una acción termina en un resultado diferente del que se había pretendido. Es lo que pasa cuando la represión política fortalece las protestas fabricando mártires, cuando al tratar de disminuir la deuda pública mediante la austeridad se la aumenta al limitar la actividad económica y el consumo que podría dar lugar a unos mayores ingresos para el Estado...

El reduccionismo de la ciencia moderna tenía su punto de partida en el presupuesto de que para entender el mundo solo necesitamos entender sus piezas. El desarrollo de las ciencias de la complejidad, como la biología evolutiva o la neurología, nos enseña que aun cuando entendamos los componentes de un sistema, no sabemos casi nada mientras no sepamos cómo esos componentes interactúan entre sí. Un sistema complejo puede ser definido como un conjunto de elementos, pero no como un «agregado» de partes. Un sistema es complejo cuando no basta con describir sus componentes para entenderlo en su totalidad, de manera que hemos de considerar también las interacciones que tienen lugar entre sus elementos y con su entorno. La neurología nos ha enseñado que la configuración de funciones neuronales en las distintas zonas del cerebro tiene lugar de manera sistémica; es decir, que el cerebro en su totalidad realiza la configuración de sus elementos (Deacon 1977, 194). Este nuevo contexto nos invita a sustituir la idea de relación por la de interacción: mientras que la relación tiene un carácter estático, la interacción subraya el carácter dinámico del proceso de los intercambios que tienen lugar entre sus componentes, entre ellos y con su entorno. La distinción de interacción y relación da cuenta del hecho de que la interacción es un proceso, mientras que la relación es un producto de tal proceso. Si atendemos a este cambio de paradigma, la política ya no puede ser pensada como lo hacíamos; disponemos ahora de un campo conceptual muy fecundo para pensar las

transformaciones que debe afrontar la política en el mundo contemporáneo, un mundo que puede explicarse y comprenderse mejor desde la perspectiva de la biología que desde la de la física. El principio de complejidad no está requiriendo de nosotros solamente una mejora de nuestras habituales técnicas de gobierno o una toma en consideración de más factores a la hora de tomar las decisiones políticas, sino un cambio cualitativo, una manera diferente de pensar el mundo y actuar en él.

Hemos de entendernos como seres que interactúan de una manera más compleja que la mera mecánica, es decir, seres cuya organización no es una simple agregación, donde hay combate, pero también cooperación, donde tienen lugar fenómenos de aislamiento y protección, pero que también posibilitan la apertura y la simbiosis, cuya existencia política no se explica sin la vida natural y un entorno correspondiente. Todo ello tiene unas enormes consecuencias para la concepción de la política.

Es cierto que nuestro patrimonio biológico y mental no nos estabiliza en un ámbito de posibilidad físico predeterminado; por el contrario, nos abre a un espectro de posibilidades múltiples, heterogéneas y potencialmente ilimitadas. Por si tal indeterminación fuera poca, este divorcio con respecto a los lugares físicos es hoy mayor debido a la movilidad y a las posibilidades tecnológicas. Ahora bien, que los humanos puedan vivir casi en cualquier lugar e incluso en una multiplicidad de lugares al mismo tiempo no quiere decir que sean completamente indiferentes al entorno físico, que puedan utilizar el espacio como un recurso ilimitado o que su condición esté totalmente desacoplada de cualquier localización natural. La reflexión ecológica no nos ha devuelto a un espacio fijo y determinista, sino que ha puesto de manifiesto que no podemos entendernos sin ningún tipo de incrustación, inserción o integración en un contexto o arraigo natural. Hay ya todo un vocabulario en uso que refleja esta nueva manera de considerar nuestra condición: entorno, cambio climático, ecosistemas, reciclaje, economía circular, corporalidad, habitabilidad, finitud de los recursos naturales, sostenibilidad, bioesfera, conciencia planetaria y redescubrimiento de lo local...

Forma parte de la conciencia crítica dirigir hoy la atención hacia el lugar que ocupan los seres humanos en una naturaleza amenazada. Pensemos en las lecciones de los desastres ecológicos, muchos de los cuales implican, por así decirlo, una cierta venganza de la naturaleza contra la artificialidad de una demanda ilimitada en materia de consumo, turismo, construcción o beneficios a corto plazo (en la contaminación, la construcción desmesurada en lugares de riesgo, la movilidad extrema...). La solución pasa por tomar conciencia de nuestra inserción en entornos naturales y comunidades sociales, reflexionando acerca del tipo de desarrollo que corresponde a cada área, la memoria de los lugares y la responsabilidad de preservar los ecosistemas. La naturaleza debe ser introducida reflexivamente en nuestros procesos políticos. Precisamente la principal significación de la crisis ecológica no ha sido tanto fomentar el cuidado del medio ambiente, sino que la política y la naturaleza dejen de ser entendidas como dos cosas completamente separadas, la primera de las cuales dispondría de la segunda como recurso o vertedero. Este giro implica que la política se ve obligada a internalizar su entorno natural. La idea de una modernidad reflexiva (Beck 2007) trataba precisamente de superar una modernización que entendía la naturaleza como algo radicalmente exterior y se desentendía de las consecuencias que generaba en ella el desarrollo tecnológico.

¿Por qué no dejamos de concebir la política como un mecanismo, engranaje o construcción y pasamos a pensarla en analogía con la vida? ¿Por qué no abandonamos la física política en favor de la ecología política? Se trataría de pasar de la artificiosidad a la naturalidad, de un mundo de relaciones a un mundo de inserciones, de las externalidades a la inclusión, del control al cuidado. Entre los muchos ejemplos que podrían traerse a colación, mencionaré uno que es particularmente ilustrativo de este cambio de mirada: el de la historia medioambiental y su propósito de introducir la naturaleza en el flujo de la historia humana (Cronon 1996). Estas nuevas miradas sobre la realidad coinciden en dejar atrás la vieja concepción de la cultura como lo opuesto a la naturaleza y ensayar nuevas síntesis entre sociedad y naturaleza a partir de los modelos de interacción compleja. Las

ciencias de los sistemas complejos nos invitan a pensar las conexiones entre evolución biológica y evolución tecnológica, entre organización celular y organización humana y social.

Propongo sintetizar este cambio de paradigma en dos aportaciones que tienen una gran significación para la política: una nueva manera de pensar a los individuos o su autonomía y una nueva concepción de los límites y los procedimientos de protección. El orden emergente de la vida no se explica como producto ni de la libre voluntad de sujetos autónomos (las células de los sujetos autónomos no piensan autónomamente ni tienen la posibilidad de comportarse de un modo independiente) ni de algo linealmente determinado por estructuras, leyes mecánicas o un poder soberano.

Por un lado, la biología nos invita a pensar la autonomía como vinculada a la cooperación (Etxeberria / Moreno 2014). Pensemos en la fecundidad de trasladar a la política las realidades de la interdependencia y la cooperación tal como están presentes en la vida, la posibilidad de transitar de la vieja concepción de la vida autónoma como independencia a una que incluya la interactividad. La biología evolutiva pone de manifiesto que la mayor parte de las transiciones en la vida han tenido lugar mediante una nueva forma de cooperación e interacción de manera que ciertos organismos pasan a actuar como partes de un todo más amplio. John Maynard Smith y Eörs Szathmary ofrecieron uno de los mejores ejemplos de esa evolución de la vida compleja: el tránsito de los cromosomas a los organismos multicelulares, de las células procarióticas a las eucarióticas, de las plantas a los animales, de la reproducción simple a la reproducción sexual (Maynard Smith / Szathmary 1995). Los organismos vivos no son sistemas de partes armónicamente unificados por la pertenencia a un único plan preexistente o por la adecuación a un mismo fin, como pudiera ser el de la presunta optimización de la adaptación. Son más bien compuestos de partes que tienen historias diferentes, que habían sido «proyectados» para fines diferentes, e incluso contrarios, y que tienen orígenes en tiempos diversos. En el curso de su historia los organismos deben afrontar continuos problemas de coexistencia entre las partes, es decir, entre los órganos y los comportamientos de los que están constituidos. Estos problemas de

coexistencia son a su vez indisociables de los problemas de compatibilidad entre los organismos y un entorno en constante transformación. Hace tiempo que la ecología ha dejado de entender los sistemas ecológicos como autosuficientes y estables, sino más bien como «desequilibrios estables» (Reichholf 2008) o «armonías discordantes» (Botkin 1992).

Esta visión de la realidad tiene también profundas consecuencias en el modo de entender los límites y nuestros sistemas de protección, de gran significación política. Las comunidades políticas estatales de la modernidad se fundaron sobre la idea de que los confines entre nosotros y los otros deberían ser netos y visibles, y que esta visibilidad de los límites exteriores favorecería la cohesión y la solidaridad internas. La realidad de las fronteras sería su expresión más rotunda. En contraste con ello, el paradigma biológico resulta muy aplicable al análisis de una sociedad global interdependiente, que puede entenderse como una sociedad contagiosa, epidémica, que requiere mecanismos de delimitación y protección muy diferentes de las fronteras y los muros que clausuran (Brown 2010). Hace ya tiempo que en todos los dominios del saber (física, biología, geografía, economía e incluso derecho) se piensa la frontera sin vincularla a una distinción absolutizada entre el interior y el exterior.

Si la ecología nos ha suministrado el modelo de pensamiento sistémico, podríamos pensar en una ecopolítica global que tuviera en cuenta alguna de sus propiedades. Para empezar, conviene caer en la cuenta de que el organismo humano tiene diez veces más microorganismos simbióticos que sus propias células. Cabría incluso decir que el organismo es más exógeno que endógeno. Hay una verdadera simbiosis en el caso de las bacterias del intestino que son indispensables para la digestión; ciertos microorganismos que toleramos desempeñan igualmente una función inmunitaria. No tiene ningún sentido, por tanto, considerar las bacterias como exterioridades peligrosas y la inmunidad del organismo como una lucha a muerte contra lo distinto de sí. Por el contrario, pensar la inmunidad a partir de los fenómenos de tolerancia, interacciones e internacionalizaciones habituales significa afirmar que el organismo no está separado de su entorno y protegido absolutamente frente a sus influencias. Lo que podríamos llamar

barreras —como la piel o las mucosas— son más lugares de intercambio que de aislamiento. El organismo no solo es capaz de interiorizar seres exteriores, sino que esta interiorización es necesaria para su preservación, para su funcionamiento normal, su inmunidad. Deberíamos superar, por tanto, la tentación de producir esferas de seguridad herméticas; la estanqueidad absoluta es imposible y la ilusión de esa imposibilidad exige una energía considerable. Aprendamos del organismo humano, que dispone de unos procedimientos de protección muy sofisticados, pero menos rígidos de lo que solemos suponer o de lo que en principio desearíamos. Y es que debemos nuestra singular supervivencia a la flexibilidad de nuestras defensas.

¿Y cómo se gobernaría entonces todo esto? Habría que gobernar las sociedades como se cuida la vida: capacitar, empoderar, facilitar. Gobernar a través y no sobre o contra implica una relación más horizontal entre quien gobierna y quien es gobernado. Gobernar la complejidad adaptándose a la existencia como causalidad emergente supone rechazar la clásica concepción de la vida como inerte, pasiva y controlable desde arriba. Gobernar no es algo que se ejerce sobre o contra, sino a través de la complejidad. No se trata de imponer fines u objetivos a la realidad, sino de encontrarlos a través de los procesos, prácticas y comunicaciones con el mundo mismo, más inteligente y con mayores recursos propios de lo que solemos pensar. Autogobierno no es hoy un regreso a las formas directas de democracia en el nivel de la comunidad local; es una cuestión más de responsabilidad individual que de representación política formal, de reflexividad social y no tanto de institucionalización pública. Los llamamientos hacia más democracia deberían poner el énfasis en la sociedad y no en el Estado; se trata de que la gente asuma mayores responsabilidades y no tanto —o no solo— de que los gobiernos den más cuentas a la gente (Chandler 2014, 168).

La complejidad emergente de la vida puede resultar un problema de gobernanza en la medida en que choca con la simplicidad de gobiernos y mercados, focalizados en lo inmediato y con una cortedad de vista que está condicionada por su concepción lineal de la causalidad mecánica. El mundo

complejo es demasiado fluido e interactivo como para ser gobernado desde arriba, desde los sistemas de representación jerárquica, pero los resultados de su desarrollo espontáneo son demasiado injustos, dramáticos e ineficientes como para no gobernarlo en el modo en que sea posible. El problema del gobierno podría formularse en la siguiente pregunta: ¿se puede gobernar la autoorganización? Por un lado, no ser dirigible desde fuera es una propiedad inherente de la autoorganización: las estructuras autogobernadas son emergentes. Por otro lado, también es cierto que pequeñas modificaciones de las condiciones exteriores bastan para provocar un cambio significativo en los sistemas autoorganizados. Ahí reside toda la clave del gobierno de las sociedades complejas.

Deberíamos aceptar que el poder produce menos cambios de lo que suelen admitir quienes lo ostentan y sus teóricos. En sistemas altamente complejos, la aplicación del poder es paradójica. Cabría sintetizar esa paradoja en la constatación de que mientras más dosificadamente se aplica el poder, más efectivo resulta. El pensamiento de la complejidad es una forma de pensar que no entra en pánico ante las contradicciones y tensiones, sino que las convierte en fuerzas que vitalizan el sistema: el conflicto, el desacuerdo, el debate, el cuestionamiento... La vida nos enseña que, tratándose de sistemas dinámicos, la estabilidad es ilusoria, de modo que lo más razonable es incrementar su capacidad de trabajar con esas perturbaciones. Gobernar es siempre algo precario, que tiene que ver con lo imprevisto, las crisis y los límites. Casi siempre está por debajo de sus iniciales aspiraciones y acaba siendo una operación parcialmente fallida. Como la vida, también la política continúa y el gobierno es una actividad en la que se suceden resistencias y coordinaciones exitosas, en medio de una tensión que no termina de resolverse. Nuestra libertad política le debe mucho a esa indeterminación.

6.3. LA DEMOCRACIA COMO RÉGIMEN DE LA COMPLEJIDAD

¿Se limita la democracia a las épocas de prosperidad, abarcabilidad y eficiencia, y debemos considerarla incompatible con la complejidad y las crisis? Mi hipótesis, muy al contrario, es que la democracia es el sistema de gobierno más adecuado para gobernar la complejidad del mundo actual y que, inversamente, la complejidad representa una gran oportunidad de profundización en la democracia. Este horizonte hipotético que planteo podría articularse en torno a tres posibles supuestos:

1) El mundo que ahora comprendemos con categorías científicas complejas no solo implica una mejor descripción de la realidad, sino que permite un mayor espacio para la libertad política. Frente a lo que parece, *la complejidad puede ser así un factor de democratización*. Nos faltan mecanismos y procedimientos para aprovechar la inteligencia distribuida de una sociedad que es cada vez más diferenciada y especializada en diversas esferas de competencia y saber experto. Este es un verdadero desafío democrático si lo comparamos con las formas de decisión del antiguo régimen o con ciertas simplificaciones de la democracia en la época del Estado nacional. Cuando son el rey, los nobles, los expertos o el electorado los que deciden, es muy fácil cometer errores porque la capacidad de los actores para elaborar la información es muy limitada. La transformación de la democracia está vinculada hoy a la capacidad de introducir en el proceso de formación de la voluntad política toda la riqueza de las ideas, las experiencias, las perspectivas y las innovaciones de una sociedad descentralizada y que no tolera la lógica de los procedimientos jerárquicos de decisión.

2) Las democracias tramitan más complejidad que cualquier otra forma de organización de la sociedad precisamente en la medida en que articulan mejor el pluralismo social y posibilitan el aprendizaje colectivo. Frente a lo que parece, *la democracia puede entenderse como el régimen de la complejidad*. La democracia es la forma de gobierno que cultiva el disenso, protege la diversidad y la heterogeneidad, que está más interesada en tramitar la complejidad social que en su represión. La democracia se justifica, además de por un conjunto de valores, también funcionalmente porque ninguna otra forma de gobierno está en condiciones de manejarse

con la creciente complejidad de las sociedades globales del conocimiento. Por eso no me interesa aumentar la lista de deficiencias de la democracia y proponer como solución formas de democracia directa o una mayor participación, sino preguntarme por las condiciones de realización de la democracia en unos tiempos específicos caracterizados por la complejidad, donde hay diferentes niveles de actuación que se interfieren, distintas racionalidades en conflicto, y hay que enfrentarse a problemas complejos, entreverados y dinámicos.

3) Democracia y complejidad no son exigencias contrapuestas, sino dos aspectos de una misma dificultad: la de gobernar teniendo en cuenta la variedad de requerimientos que se plantean en un sistema plural. Y es que tan esencial a una democracia es la obtención de determinados resultados como la implicación de la gente en la toma de decisiones. La principal complejidad del gobierno procede de la obligación de atender y equilibrar exigencias democráticas de diverso carácter, cuya compatibilidad no es ni evidente ni indiscutible. El futuro de la democracia depende de su capacidad de articular esa creciente complejidad y desarrollar formas de gestionar unos sistemas sociales menos vinculados a la simplificación del Estado nacional, interdependientes, con propiedades emergentes y riesgos de difícil identificación y gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- BEATTY, Hohn (1995): «The evolutionary contingency thesis», en Gereon Wolters / James G. Lennox (eds.), *Concepts, Theories, and Rationality in the Biological Sciences*, University of Pittsburgh Press, pp. 45-81.
- BECK, Ulrich (2007): *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheits* Fráncfort, Suhrkamp.
- BOTKIN, Daniel (1992): *Discordant Harmonies. A New Ecology for the Twenty-First Century*, Oxford University Press.
- BOULTON, Jean G. / ALLEN, Peter M. / BOWMAN, Cliff (2015): *Embracing complexity. Strategic Perspectives for an age of turbulence*, Oxford University Press.

- BROWN, Wendy (2010): *Walled States, Waning Sovereignty*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- CHANDLER, David (2014): *Resilience. The Governance of Complexity*, Nueva York, Routledge.
- CRONON, William, ed., (1996): *Uncommon Ground: Toward Reinventing Nature*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- CZERWICK, Edwin (2008): *Systemtheorie der Demokratie. Begriffe und Strukturen im Werk Luhmanns*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DEACON, Terrence (1977): *The Symbolic Species. The Co-Evolution of Language and the Human Brain*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- ETXEBERRIA, Arantza / MORENO, Álvaro (2014): «La noción de autonomía en biología: aportaciones, retos y discusiones», en Antonio Casado (ed.), *Autonomía con otros. Ensayos sobre bioética*, Madrid, Plaza y Valdés.
- JÖRG, Ton (2011): *New Thinking in Complexity for the Social Sciences and Humanities*, Londres, Springer.
- KELSEN, Hans (1988): *La Démocratie*, París, Economica.
- MAYNARD SMITH, John / SZATHMARY, Eörs (1995): *The Major Transitions in Evolution*, Oxford, Freeman.
- MICHELMAN, Frank (1997): «How Can the People Ever Make the Laws? A Critique of Deliberative Democracy», en James Bohman / William Regh (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press, pp. 145-171.
- REICHHOLF, Josef (2008): *Stabile Ungleichgewichte. Die Ökologie der Zukunft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- SCHMITT, Carl (1926): *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Múnich / Leipzig, Duncker & Humblot.
- SMART, Jack (1963): *Philosophy and Scientific Realism*, Londres, Routledge.

II

EL GOBIERNO DE LAS SOCIEDADES COMPLEJAS

«Todo progreso es un aumento de poder que termina en un progresivo aumento de la impotencia».

ROBERT MUSIL,
El hombre sin atributos

Poliarquía. La geometría política del mundo contemporáneo

Si es posible hablar todavía de un «sentido de la historia» no veo otro que el de una progresiva complicación de las cosas. Puede verse esta evolución en los sucesivos conceptos centrales en cada época de la historia de las ideas políticas, cada vez menos singulares y monistas, más plurales y diversificados. Hemos pasado del bien común medieval, la soberanía teocráticamente concebida y la voluntad general indivisible, a los controles y contrapesos (*checks and balances*) de la democracia liberal, los cuerpos intermedios (*corps intermédiaires*) de Montesquieu o la poliarquía de Dahl y Schumpeter, entendida como una pluralidad de grupos que compiten electoralmente para conseguir el poder. Dahl considera que las sociedades dinámicas y pluralistas se caracterizan por una amplia difusión social de los recursos políticos, las localizaciones estratégicas y las posiciones negociadoras, la profusión de poderes y contrapoderes, de manera que se pone en marcha una dinámica para impedir la excesiva concentración de poder y a favor de una multiplicidad de actores en competencia y relativamente independientes (Dahl 1989). Como la «circulación de las élites» de la que hablaba Pareto, el pluralismo así descrito se refiere a la divergencia de intereses entre quienes pugnan por representarlos en el plano superior del gobierno. Pero las cosas no han dejado de complicarse porque la pluralidad no se limita al combate de las élites políticas. Ninguna de esas concepciones del pluralismo en nuestras sociedades ha tenido en cuenta suficientemente que la complejidad también afecta a la interacción entre dirigentes y dirigidos, que ya no vivimos en el mundo de la clara contraposición entre sociedad civil y Estado, como la pensó Hegel y

reformularon sus epígonos, sino que hay una poliarquía fuera de las esferas políticas institucionalizadas, que compite con ellas y las condiciona de muy diversos modos. Hay más inflación que déficit de poderes, por utilizar la metáfora de Parsons, más dispersión que concentración (Parsons 1963; Luhmann 1970).

El incremento de la complejidad tiene que ser entendido hoy de una manera más radical cuando también son diversos los planos y marcos en los que se sitúan esos poderes multiplicados. El problema es cómo pensar el orden y la representación en esa nueva vuelta de tuerca de la pluralización a la que aluden términos como «sociedad del conocimiento», «inteligencia distribuida», «sociedad de las redes», «ciudadanía empoderada» o «sociedad civil activa» (dependiendo de que lo formule alguien de izquierdas o de derechas), qué significa gobernar con poderes semisoberanos, regímenes demoscópicos, cuando en vez de *la* mano invisible hablamos de *los* riesgos difusos, donde el programa electoral ha pasado a llamarse «contrato con los ciudadanos», con nuevas demandas sociales y posibilidades inéditas de autoorganización, en el mundo *post* (colonial, hegemónico, westfaliano...) y *multi* (nivel, cultural, lateral...) de las interdependencias.

Propongo contar una historia que se apoya en unas cuantas imágenes o metáforas: la ausencia de centro, la pluralidad de las voces, el vacío sobre el que se construye la democracia, cómo se divisan las cosas desde la perspectiva minoritaria, Europa como un experimento antiunilateralista y la posibilidad de imaginar el gobierno de otra manera.

7.1. PEQUEÑO ENSAYO DE UNA GRAN NARRACIÓN

Desde que François Lyotard decretó el final de las grandes narraciones (1979), nada me ha atraído más que pensar cómo sería posible una nueva. Este relato contaría una historia del incremento de la complejidad, pluralización del poder y radicalización del pluralismo. La tendencia a

moverse de lo más simple a lo más complejo ya había sido advertida por Alexis de Tocqueville, Émile Durkheim o John Stuart Mill (Rescher 1998, 174), aunque la seducción de reducir a la unidad haya sido siempre muy poderosa. Por supuesto que sigue habiendo fenómenos de concentración y aspiraciones de hegemonía, pero la lógica de la multiplicación es más persistente que la de la homogeneización. La idea de hegemonía presupone una comunidad política uniforme incompatible con las sociedades complejas y diferenciadas.

Las sociedades actuales son un conjunto de sistemas no jerarquizables, que no se funden ni delegan en una hiperestructura. El concepto de pluriarquía alude precisamente a esa propiedad de los sistemas complejos que se estructuran de manera multidimensional y se diferencian de las jerarquías porque no pueden organizarse verticalmente. Desde el punto de vista teórico lo que tenemos es una pluralidad de observaciones posibles; en una sociedad sin centro ninguna institución tiene el privilegio de la interpretación. «En la sociedad actúan incesantemente miríadas de observaciones, que pueden ser observadas de otra manera desde cualquier otro sitio, pero que no se pueden colocar en ningún orden de saber asegurado desde el que serían transferibles y jerarquizables» (Fuchs 1992, 57). Desde una perspectiva práctica, las estructuras de comunicación del espacio público funcionan como «una tensa red de sensores que reaccionan a la presión de los problemas sociales y estimulan opiniones influyentes» (Habermas 1992, 364).

El hecho de que los fragmentos de poder estén dispersos, que la racionalidad sea tan limitada y cualquier decisión tenga tantos efectos secundarios (algunos perversos), todo ello contradice la idea de una programación del cambio social sobre la base de series causales de secuencias. El poder se ejerce en un plexo de relaciones recursivas formando una estructura reticular sin centro determinado. Dadas estas circunstancias, resulta inevitable revisar la idea misma de poder y reemplazar su concepción transitiva y causal por otra relacional y reflexiva que tome en consideración la gran impredecibilidad de sus actuaciones.

Mi propuesta de gran narración me permite vislumbrar que en ese futuro no tan lejano todo lo que se construya de positivo para la convivencia política en el siglo XXI será en términos de *diferencia reconocida*. Ni la imposición ni la subordinación ni la exclusión ni el unilateralismo son compatibles con una sociedad democrática avanzada. El mundo no camina hacia la separación, sino hacia la integración *diferenciada*. Nuestro gran desafío es pensar la arquitectura policéntrica de las sociedades a todos los niveles, desde el multilateralismo global hasta las comunidades locales, configurando una gobernanza multinivel que integre a la ciudadanía según diversas lógicas y sin que se impida así el gobierno efectivo de las sociedades. Imagino la solución a nuestras tensiones políticas en un espacio que sustituya al mundo de las jerarquías y las subordinaciones, nuevos ámbitos en los que la relación vertical entre un centro y una periferia sea corregida por la emergencia de una multitud de centros que compiten y se complementan.

Desde este punto de vista cabría sostener que todo el periodo dorado de la construcción de los estados modernos ha sido más una excepción que la regla. El poder de control centralizado es más un artefacto moderno, impulsado por el pensamiento reduccionista, que una norma universal. La configuración de un orden de centralidad, verticalidad y jerarquía ha sido una construcción grandiosa que choca ahora con sus límites, en la medida en que implica homogeneidad y eliminación de la diferencia. Las categorías políticas del Estado moderno resultan simplificadoras y rudimentarias en relación con la riqueza de la sociedad. Las crisis del mundo contemporáneo tienen mucho que ver con una cierta revancha de esa diversidad reprimida que clama por una ordenación más pluralista de las realidades políticas.

Esto no es siempre ni necesariamente una buena noticia: también experimentamos los conflictos planteados por una creciente heterogeneidad, la irresponsabilidad organizada, problemas de gobernabilidad, ininteligibilidad del proceso político, dificultad de tomar decisiones cuando hay tantos intereses en juego y posibilidades de veto o bloqueo distribuidas a lo largo de complicados procesos políticos... Me atrevo, no obstante, a aventurar que esta tendencia se inscribe en la lógica de nuestras sociedades,

con todo su potencial y sus inconvenientes, desde la convivencia en las ciudades y el interior de los estados hasta el plano global.

7.2. SOCIEDADES DE DÉBIL CENTRALIDAD

Las sociedades contemporáneas tienen, a diferencia de otras anteriores en la historia, una débil centralidad. Los nuevos espacios tienden a la desaparición de los centros y a la formación de redes; no se configuran a partir del modelo de las antiguas concentraciones, sino que ofrecen el aspecto de una red. El principio organizativo que está en el origen de esa configuración reticular es el de la relación múltiple y variable de una infinidad potencial de centros de decisión; su transposición espacial no es ya la centralización, sino una red que se densifica. Las redes –de tráfico, de comunicación, de información– son un elemento esencial de una civilización que se extiende multiplicando las relaciones posibles y las dependencias recíprocas entre sujetos espacial y socialmente alejados. La historia de la configuración de esas redes es la de una progresiva multiplicación o densificación. Este fenómeno nos está obligando a pensar una nueva geografía de la centralidad y la marginalidad (Sassen 1991).

La configuración de sociedades reticulares tiene una gran significación cultural, social y política. Las redes llevan a cabo dos posibilidades que no existían con anterioridad: la simultaneidad temporal en la presencia o accesibilidad de información, sin importar la distancia, y la creación de conexiones directas, sin rodeos, entre cualquiera de los participantes en la red. ¿Qué tipo de civilización produce una disposición de este tipo y qué efectos tiene una sociedad reticular? ¿Qué nos cabe esperar y qué debemos temer de una sociedad literalmente «enredada»?

La densificación de las redes implica descentralización cultural y política, la desaparición del centro o al menos de las funciones que hasta hace poco le estaban asignadas. Las redes, al compactarse, hacen que disminuya la significación relativa del centro. Tenemos una experiencia de esto si reparamos en la transformación reciente de las grandes metrópolis

europeas. Que «todos los caminos conducen a Roma» quiere decir que Roma ha tenido una posición central en la historia occidental hasta la división del imperio. Pero tiene también el sentido de que las comunicaciones viarias estaban pensadas desde ese centro. Que «todos los caminos conducen a Roma» significa que quien coge un tren en Fiumicino y quiera ir a Castel Gandolfo, pero no a Roma, ha de pasar por Roma; y si quiere ir a Civitavecchia, el paso por Roma le supone un desvío considerable. La racionalidad elemental del centro –la clave de su antiguo éxito– consistía en la minimalización del número de conexiones necesarias a través de las cuales se puede llegar de un lugar a otro, en la selección de un lugar por el que deba pasar inevitablemente el camino a cualquier otro lugar. El centro era el punto de encuentro de todos los desvíos, la encrucijada de los rodeos.

Esta posición privilegiada del centro se ha conservado en buena medida, pero también es cierto que hay tendencias opuestas muy poderosas. Estas fuerzas resultan de la presión de los procesos de modernización cuya condición real es el espesamiento de las redes. El espesor de las redes que nos vinculan sin centralidad crece exponencialmente como también lo hacen las posibilidades de ir de un sitio a otro sin necesidad de dar rodeos por el centro. En las redes modernas de comunicación todos los participantes están potencialmente unidos entre sí. La consecuencia de esta densificación es la desaparición de la centralidad del sistema. No se habla a través de centros (o centralitas). En todo caso, la central es un satélite geoestacionario que no representa ningún lugar social privilegiado. Las conexiones entre los elementos de la red se realizan sin consentimiento central, tienen frecuentemente un carácter transnacional, ignoran las fronteras y configuran intereses diferentes de los definidos centralmente.

No deberíamos dejar de advertir las enormes consecuencias de todo tipo que se siguen de unas redes de relación sin centralidad. La arquitectura de la red facilita su conectividad y extensión ilimitadas, privilegia las «terminaciones» frente al centro, debe su potencial de innovación a la imposibilidad de controlar o limitar esas conexiones y a su carácter colaborativo. Por su propia naturaleza, la red cuestiona la autoridad vertical

y centralizada, permite la observación y la crítica, favorece la autoorganización y los bienes compartidos, la movilización social y la ampliación del espacio público.

7.3. ONTOLOGÍA POLÍTICA DE LA BILATERALIDAD

Otra característica muy relevante para entender qué lógica está configurando las sociedades complejas se comprueba en los fenómenos de pluralización y sus consecuencias: una lógica que tiene que ver con la recursividad, la interacción y la bilateralidad. Es algo que ya vio Hegel en la célebre dialéctica del amo y el esclavo de la *Fenomenología del espíritu* y que hoy se hace patente en una gran variedad de constelaciones sociales. En la era de la complejidad, la unidad no pasa por la homologación y la diversidad no equivale ni a la separación ni a la exclusión. Por el contrario, valorar la diversidad es el mejor procedimiento para asegurar la unidad en las comunidades locales, en las naciones y en la sociedad planetaria. La cooperación solo es posible si hay heterogeneidad (Sennet 2013). Hemos de pensar las ideas de igualdad o cohesión al mismo tiempo que potenciamos sus posibilidades de articulación de la diferencia. La experiencia histórica nos enseña tercamente que cuando la construcción de la unidad se lleva a cabo pensando que para avanzar hacia lo común es necesario situarse radicalmente más allá de las diferencias, el resultado es que las diferencias son expulsadas de la esfera pública y lo propio se afirma frente a lo común. Tarde o temprano la negación pública de aquello que nos diferencia termina siendo percibida como una forma de exclusión, especialmente por aquellos que sienten como una desigualdad el lugar que se les adjudica en la circulación de las oportunidades sociales o en el reparto del poder. La integración en las sociedades complejas requiere pensar de otro modo el pluralismo y la interacción social.

Si examinamos la idea de pluralidad, hemos de comenzar por el principio. Las sociedades son plurales porque lo somos sus sujetos, no solo

comparativamente entre nosotros sino en el seno de uno mismo. En una organización los individuos son diversos y su agregación crea grupos diferentes, heterogéneos e incluso conflictivos. Pero también ocurre que todo individuo es múltiple en sí mismo, que estamos hechos de espacios, tiempos, lenguajes y culturas, de puntos de vista divergentes, en ocasiones también en contraste. Hay diversidad entre los individuos, pero también en los individuos. Las neurociencias y las ciencias cognitivas nos dicen que todo cerebro es un microcosmos que contiene trazas de ese macrocosmos que es la humanidad. Toda mente y todo cuerpo se desarrollan a través de la cooperación, el conflicto, la tensión, la convergencia de subsistemas, partes y autores que tienen lógicas, historias y objetivos diversos y a veces heterogéneos. Todos nuestros comportamientos, incluso aquellos más estereotipados y «normales», son en realidad el resultado de un compromiso y de una integración de circuitos neuronales diferentes, activados en diversas partes del cerebro, y que entran en contraste antes de encontrar un relativo equilibrio, por lo demás bastante precario y revocable. Igualmente, el individuo maduro es el resultado de una danza creativa de actores psíquicos múltiples y heterogéneos entre los diversos lenguajes de los que está compuesto. Por el contrario, el individuo patológico es el resultado de un «golpe de Estado» llevado a cabo por un solo actor, un solo lenguaje que quiere suprimir a los demás, que se pretende como fundamento único y definitivo de la identidad individual, interrumpiendo el continuo juego del conflicto y la cooperación entre múltiples actores y múltiples lenguajes.

No es extraño, por tanto, que también las sociedades contemporáneas puedan caracterizarse como «hipercomplejas, policontextuales y heterárquicas» (Fuchs 1992, 33). Complejidad significa que cualquier circunstancia puede ser divisada desde diferentes perspectivas y que ninguna de ellas se impone necesariamente a las demás, que no hay ninguna instancia central o que si alguna consigue constituirse como tal no impide que enseguida se constituyan otras que se presenten como alternativas que la corrigen o la impugnan. No hay codificación definitiva del mundo en la que todo se deje ordenar de acuerdo con criterios incontrovertibles. Sabemos bien que toda organización simple de las cosas no es sino un

ejercicio de poder, es decir, algo que puede ser desvelado en su arbitrariedad, que se mantiene mientras consigue ocultar su propia contingencia y a la que cualquier complicación desestabiliza.

Las consecuencias que de todo ello se deducen a la hora de pensar cómo se relacionan socialmente los sujetos pueden sintetizarse en la idea de recursividad o bilateralidad. No hay acción a la que no corresponda una determinada resistencia, ni iniciativa sin oposición. Desde esta perspectiva, la democracia, la ciencia, el derecho o la educación pueden entenderse como la institucionalización productiva de este principio, que deja de ser un inconveniente y pasa a considerarse como un recurso. La democracia permite hablar a los adversarios del gobierno; la ciencia fomenta la disputa en torno a las alternativas posibles; el derecho sienta en la misma sala a los litigantes; la educación hace que nos familiaricemos con las experiencias de otros. Las sociedades modernas se han habituado al contraste de perspectivas y han desdramatizado el antagonismo.

Podríamos decir que vivimos en un mundo que se ha configurado sistémicamente, es decir, desde la conciencia de que toda iniciativa tiene su correspondiente resistencia: no hay acción sin reacción, decisión sin protesta, soberanos que no sean observados, nadie que sea completamente pasivo o mero destinatario; quien actúa en un mundo global e interdependiente está confrontado a las consecuencias de lo que hace de una manera especialmente intensa. En las sociedades modernas las condiciones en las que se ejerce la autoridad se han vuelto más complejas. Tales condiciones no hacen más fácil, directa y manipuladora la acción de gobierno. La resistencia de las cosas a ser gobernadas se ha vuelto en general más significativa. La pérdida de la soberanía estatal es tan solo un elemento en el proceso de la creciente resistencia de las condiciones de la acción con las tienen que contar el Estado como actor y sus órganos correspondientes.

En una sociedad compleja y diferenciada cada actor ejerce alternativamente, de acuerdo con distintos grados y en momentos diferentes, un papel determinante incluso dentro de la misma relación de poder. Esta configuración revaloriza la resistencia de los débiles, su poder

(Scott 1990, 136; Stehr 2015, 362), frente a la idea común en ciencias sociales y en filosofía política, fascinadas por el extraordinario poder de los poderosos o la capacidad de las élites para crear consensos, reprimir a la oposición y monopolizar los conocimientos. ¿Cómo definiríamos la relación del gobierno con sus súbditos a la vista del modo como reverencian las encuestas quienes supuestamente mandan? ¿Quién tiene preponderancia, el poder destabilizador de pequeños grupos terroristas o el poder estabilizador de las grandes potencias mundiales? ¿Tiene más autoridad quien otorga su confianza o quien la recibe? ¿Quién manda cuando los clientes valoran, los votantes son infieles, los alumnos evalúan y los usuarios boicotean?

Hemos de pensar de una manera más sutil, menos simple, la acción de gobernar en las sociedades plurales. Una pluriarquía es un sistema en el que se busca más el control de la autoridad que hacerla eficaz (Lindblom 1977, 263) o, por decirlo en una terminología republicana, que está más interesado en impedir el dominio de la mayoría que en facilitar la decisión de la mayoría (Pettit 1997). En sociedades que se han constituido heterárquicamente la idea misma de control central resulta en principio sospechosa (Cilliers 1998). Cuanto más aumenta la complejidad, más difícil es el control de todas las variables dado que el conocimiento, la predicción y la implementación se ven obligadas a operar en condiciones de creciente entropía. De ahí que la complejidad plantee siempre dificultades de gobernar, que haya déficits de efectividad debidos a la ausencia de un centro de decisión unitario y a la abundancia de instancias y niveles que resisten a cualquier orden centralizada.

Las dificultades de ejercer el poder de una manera positiva (no meramente represiva o adaptativa) aumentan en la medida en que lo hacen la heterogeneidad y fragmentación de las expectativas sociales que emanan de una sociedad fuertemente diferenciada. Resulta más difícil concentrar el poder y proliferan las resistencias a este, los contrapoderes, el soberano negativo (el que impide o rechaza), las capacidades de veto, las dificultades de gobernabilidad, el estancamiento de las reformas, la rigidez constitucional, permitiendo incluso que pequeños grupos estén en

condiciones de impedir cualquier cosa (reformas, decisiones, acuerdos...) o de dividir. Los procedimientos complejos y diferenciados son «la institucionalización de numerosos puntos de veto en el sistema de decisión político» (Gabriel 2004, 89). En los sistemas complejos de decisión política esta se ve condenada con frecuencia a la parálisis en medio de una red de presiones, vetos y coaliciones negativas, la «trampa de la decisión conjunta» (Scharpf 1985), así como también goza de ilimitadas posibilidades el «polizón o parásito» (*free rider*), que no se siente obligado a actuar o se beneficia de la falta de obligatoriedad y capacidad de coacción del sistema político.

La solución a este problema pasa por el reconocimiento de que la autoridad solo puede ser distribuida y descentralizada. El problema fundamental de las sociedades contemporáneas no es la estabilización de la diferencia ni el control centralizado, sino la coordinación de lógicas disparatadas, articular su compatibilidad y resolver sus crisis correspondientes. Una sociedad sin cumbre ni centro solo puede gobernarse articulando procesos de autoorganización, estimulando la coordinación y la cooperación. La idea de una inteligencia distribuida implica un cambio de enfoque, pasar de la descripción de la sociedad a partir de un principio elemental a diseñar procesos de coordinación que se hagan cargo mejor de la complejidad social. Las redes son un ejemplo de cómo surgen, evolutivamente y sin planificación (lo que no implica necesariamente ausencia de voluntad política), estructuras de coordinación y control mutuo.

En sociedades más simples, cuando era posible descomponer los problemas en partes porque su interacción era mínima, la organización y el gobierno pasaban por la división del trabajo, la jerarquización y la centralización. Un sistema es complejo precisamente cuando tiene que realizar diversas tareas al mismo tiempo, tareas que no se relacionan entre sí de manera causal sino en forma de interacciones que se condicionan y posibilitan mutuamente. Entonces se requieren lógicas de coordinación y cooperación, al tiempo que cada uno de los componentes debe interiorizar su remisión a los entornos de los que forma parte.

Los sistemas se han gobernado mediante la dirección centralista, el saber seguro y la autoridad de los expertos. El querer, el saber y el poder se han conjurado en un mismo propósito. En el mundo actual las diversas lógicas de la sociedad comienzan a desacoplarse: ¿cómo regular una economía global que se sustrae de la autoridad de los estados y produce riesgos incalculables? ¿Qué sentido tiene el autogobierno político en sociedades interdependientes? ¿Cómo garantizar las expectativas de seguridad cuando los espacios del derecho y la política no coinciden? ¿De qué modo implementar proyectos a largo plazo cuando aumenta el número de *stakeholders* y cuando estos y los *shareholders* se distinguen cada vez más? ¿Qué idea coherente e inteligible de lo que está pasando pueden ofrecer los medios de comunicación? ¿En qué argumentos confiar cuando los expertos han perdido su clásica posición de autoridad?

No parece del todo injustificado que este desconocido panorama despierte el vértigo y la nostalgia: las derechas buscan un punto de apoyo en la homogeneidad y cohesión de un pueblo compacto; los liberales, en un individuo que se explicaría completamente sin remisión a ningún contexto social; los conservadores, en la constatación de unos valores fundadores de la sociedad; las izquierdas, imaginando una sociedad que se pudiera transformar desde un principio indiscutible. En todos estos casos se sobrevalora la capacidad de describir la sociedad unifactorialmente y de intervenir en ella mediante una estrategia simple. No avanzaremos en la gestión de la nueva incertidumbre mientras no renunciemos a la comodidad de lo ya conocido y empecemos a pensar las cosas de otra manera.

7.4. EL PODER COMO LUGAR VACÍO

Desde hace algún tiempo la pregunta más oportuna e inquietante es: ¿quién manda aquí? Esta interrogación es lógica cuando en buena medida el poder se ha desplazado de los estados nacionales a los conglomerados anónimos que tienen una localización incierta, escapan a las obligaciones de control político y no han de dar cuentas ante ningún electorado. A la vista del

desorden global, cuando nos encontramos en medio de procesos ingobernables, dinámicas de las que nadie se hace cargo o la mera complejidad de los asuntos a los que nos enfrentamos, identificar a alguien como responsable, autor, competente o destinatario de nuestra protesta no es solo un alivio psicológico sino un requisito para ejercer nuestros derechos democráticos. Una consecuencia de esta confusión general es la dificultad de atribuir con justicia los éxitos y los fracasos a un agente político concreto. Muchas de nuestras controversias giran precisamente en torno a saber si el mérito o la culpa son de este gobierno, del gobierno anterior, de Bruselas o de la globalización.

¿Es posible realizar esa identificación cuando todo está interrelacionado y lo único que verdaderamente reina es la confusión? La idea de un mundo interconectado, que nos ha servido como lugar común para designar la realidad de la globalización, implica, en principio, un mundo de responsabilidad limitada, cuando no difusa o abiertamente irresponsable, sobre el que no puede establecerse ningún control y del que nadie se hace cargo. La interconexión significa, por una parte, equilibrio y contención mutua, pero también alude al contagio, los efectos de cascada y la amplificación de los desastres. De ahí que no sea ninguna exageración hablar, como Anthony Giddens (2003), de un mundo desbocado, fuera de control, algo que ya había visto Dewey (1927, 33) mucho tiempo antes. Nos recuerdan con frecuencia que el mundo se constituye como una gran red, pero acto seguido hay que advertir que por eso resulta más inabarcable y opaco, ya que la red también es una trama. La distribución del poder es más volátil, la determinación de las causas y las responsabilidades, más compleja, los interlocutores son inestables, las presencias, virtuales, y los enemigos, difusos. Todo contribuye a que vivamos en un mundo más enigmático.

Por otro lado, en nuestras sociedades democráticas tenemos la impresión de que los oficialmente al cargo de las instituciones no son quienes tienen el poder real. Los estados son en buena medida impotentes y se ven condicionados por fuerzas que no están ligadas a los territorios, transnacionales, que parecen capaces de dictarles, por ejemplo, el contenido

de la política económica, evaluar sus sistemas educativos o sancionarles por su nivel de contaminación. En cualquier caso, la diferencia entre el poder oficial y el oficioso revela que las sedes del poder explícito no tienen por qué coincidir con los lugares desde los que se ejerce el poder real. Si solo fuera real el poder oficial, la cuestión del poder sería únicamente un asunto de las ciencias administrativas. No hace falta pertenecer a la tribu de los conspiracionistas y paranoicos para impugnar múltiples formas de poder respecto de asuntos o desde instancias que no tienen autorización. Cuántas formas de dominación, por ejemplo, no proceden de una imposición directa, sino que se basan en la censura o manipulación y son ejercidas a partir de reglas rutinarias que no tienen otra neutralidad que la apariencia.

Este carácter disperso, extraoficial, distribuido, caótico y limitado del poder tiene una dimensión positiva que ha de interpretarse como el resultado más o menos intencional de una larga marcha de la humanidad por descentralizarlo. En la democracia el poder está en todas partes y en ningún sitio, en el sentido de que no pertenece propiamente a nadie, ni siquiera a los que lo ejercen. Las democracias tienen procedimientos para que nadie ocupe ese lugar, para someterlo a la confirmación popular o revocarlo. El poder en una democracia es provisional, limitado y vigilado. En una democracia no cabe ni la perpetuación en el poder sin reelección, ni la sumisión a los expertos, ni siquiera que el pueblo se convierta en príncipe, como advertía Maquiavelo. Para que el poder sea democrático debe escaparse de todos, no puede ser monopolizado ni estabilizado para siempre, ni capturado por nadie. El poder es un lugar de tránsito e inestable, que se ejerce, pero no se detenta, y que generalmente se realiza de manera acordada, limitada y compartida.

Debemos a Claude Lefort la mejor explicación, a mi juicio, de este estado de hechos cuando definía el poder en una democracia como un lugar vacío: la democracia es la institución que corresponde a una sociedad en la que se ha experimentado «la disolución de las referencias de la certidumbre», «la indeterminación final en cuanto al fundamento del poder, de la ley y del saber» (Lefort 1986, 29). No hay saber incontestable, ni fundamentos que no puedan ser puestos en cuestión, ni orden

inmodificable. Lo conocido está siempre asediado por lo desconocido y la identidad nunca se quita de encima la experiencia de la división. La democracia es un espacio de duda, de conflicto y de invención impredecible. El poder no pertenece a nadie; es un lugar vacío ocupado solo provisionalmente.

De este modo Lefort está poniendo el conflicto –la diversidad de opiniones, la ausencia de un saber incontestable, los poderes que se neutralizan mutuamente, la falta de una garantía absoluta– en el centro de nuestras sociedades. Como el poder democrático no posee una garantía trascendente, está continuamente constituido por el debate acerca de su legitimidad y no tiene más remedio que acoger e institucionalizar el conflicto, ya se trate de la división social, del choque entre las diversas lógicas que caracterizan cada una de las esferas política, económica o jurídica, de la irreductible oposición entre valores. El *homo democraticus* está en un entorno de incertidumbre que, lejos de responder a una ausencia o vacío de sentido, está ligada a su pluralización: elecciones contradictorias que no se le imponen con absoluta evidencia, rodeado por regímenes de vida diferentes, pertenencias múltiples, alternativas posibles, crítica y contestación.

El poder no pertenece propiamente a nadie, lo que se verifica por el hecho de que es vigilado y contestado, sometido regularmente al sufragio de los electores. Los polos de identificación que se encargan de designar «lo común» –la nación, el pueblo, el Estado, la legalidad, el orden constitucional, Europa, la humanidad– nunca son plenamente actualizables o definitivos y no se expresan más que a través del conflicto de sus interpretaciones. Todo poder se deriva del pueblo, ciertamente, pero eso no se hace sino de forma plural y conflictiva; su identidad no se realiza jamás del todo, sino que se reitera y se expresa a través de la división. La sociedad democrática está atravesada por diferencias de opinión, de clase y de interés que hacen dudosos todos los intentos de identificar una voluntad inequívoca del pueblo. La democracia es una forma de organización política de la sociedad en la cual el conflicto nunca se reabsorbe definitivamente en la unidad de una voluntad común.

Si esto es así, tenemos que pensar la crítica de otra manera. De entrada, ya no nos relacionaríamos con «el poder» en singular, sino con una pluralidad de poderes. Que el poder esté disperso no significa que no haya instancias desde las que se ejerce más e injustamente, que esa distribución no sea en ocasiones desproporcionada; quiere decir que, por lo general, esos lugares no son estables, que nadie tiene todo el poder y que eso no nos impide criticarlo.

Esto no implica que no haya poder, más bien al contrario: lo hay por todos lados, repartido de manera muy asimétrica, en la sociedad, en la empresa, en la familia, en la escuela... En lugar de una identificación o un desenmascaramiento definitivo, lo que tenemos es una «microfísica del poder» (Foucault), una diseminación que es propia de las sociedades democráticas, con sus ventajas y sus inconvenientes. El poder no es algo que se pueda suprimir de una vez por todas. También los académicos, los periodistas e incluso los profesionales de la crítica tienen su micropoder y tal vez les ocurra a los intelectuales lo que advertía Foucault: que no han cortado la cabeza del «soberano» en sus teorías, obsesionados todavía por la búsqueda de *un* lugar del poder al que oponer un *Grand Refus* (1976, 126), una revuelta definitiva, un rechazo enfático. Al hablar así de una «detentación» podemos estar volviendo a reducir el poder a una dimensión, sugiriendo que es algo de lo que alguien se puede apropiar o abolir, como pensaba Marx que podía hacerse modificando la propiedad de los medios de producción o como pretenden los neoliberales cuando reivindican la sociedad civil como si fuera un espacio sin dominación. Es esta singularización del poder lo que ya no parece posible. El poder se halla en todas partes, también donde se le critica, y las relaciones que crea no desaparecerán de un golpe. Contra las grandes imputaciones –del poder, el rechazo, la inculpación, la hegemonía– la razón crítica consiste hoy en avanzar por la línea modesta pero efectiva de mejorar las limitaciones a la autoridad, la resistencia y la construcción colectiva de la responsabilidad.

Del mismo modo que hay malos usos del poder, también hay malos usos de la crítica; por ejemplo, esa caricatura de pensamiento crítico que es el conspiracionismo o pensar desde el supuesto de que todo poder debe ser

desenmascarado, denunciado en tanto que tal, sea cual sea su naturaleza y el modo como se ejerce. La desconfianza y la crítica erigidas en posturas de principio se han convertido en obstáculos más que en ayudas al pensamiento y a la emancipación.

Hablar del poder en singular nos permite tratar una noción que cubre un conjunto de prácticas como si se tratara de una entidad real, dotada de contornos definidos y, sobre todo, de intenciones capaces de explicar sus acciones. Pero en realidad el poder en una sociedad avanzada es, al mismo tiempo, de una complejidad y de una fragilidad extremas, sobre todo en razón de la multiplicidad de instancias que intervienen y de las resistencias que genera. Esta es una de las razones por las que el deseo revolucionario está tan desconcertado: no hay cabezas que guillotinar, ni «huida a Varennes» que impedir, ni palacio de invierno que asaltar, y aunque todo esto pudiera hacerse, la transformación de la sociedad seguiría siendo una tarea pendiente. Ya no existe un punto de Arquímedes para mover al mundo y por eso los conspiradores, los revolucionarios y los controladores son personajes de otro tiempo. Todos ellos tienen una idea muy simple de lo que es el poder; no pueden imaginarse uno que no sea una dominación absoluta.

El esquema de una oposición entre un poder absoluto y unos individuos desasistidos pertenece a una metafísica del poder que ya no es operativa. Carece de sentido ejercer la crítica social como si el poder estuviera absolutamente fuera del alcance de los dominados (lo que no puede ser del todo así en una sociedad donde hay accionistas, votantes, tuiteros y hackers, por mucho que estos tampoco puedan tanto). Ni unos tienen tanto poder ni otros están tan dominados, lo que en absoluto quiere decir que no haya dominación, sino que hemos de pensarla y combatirla de otra manera.

Esto explica tantos errores de la crítica, con frecuencia dirigida a quienes no se la merecen, o porque ya no tienen tanto poder como en otro tiempo o porque no lo tienen en absoluto: a la Iglesia, en una era secular, a los políticos, cuando los mercados condicionan tanto a quienes gobiernan o a un agente económico concreto, como si los mercados pudieran dirigirse unipersonalmente. Las iglesias se entrometen en no pocas ocasiones, los políticos merecen con frecuencia nuestro reproche y los estafadores nos

indignan, pero todo ello no nos permite abandonarnos a la comodidad de pensar que nuestras sociedades pueden gobernarse desde la religión, que todos los fallos de los sistemas políticos se deben a la impericia de nuestros representantes o que existen crisis económicas solo porque hay estafas piramidales y paraísos fiscales. Por eso si neutralizáramos la influencia política de los líderes religiosos, si sustituyéramos a nuestros representantes y suprimiéramos el fraude fiscal habríamos hecho cosas muy buenas, pero la mayor parte de los problemas políticos estarían aún sin resolver.

Quien quiera descubrir los poderes del mundo, asignar las responsabilidades apropiadas y ejercer la crítica ha de comenzar controlando su teoría. La propia perplejidad de los que protestan forma parte del gran desgobierno en el que nos encontramos y nunca se han solucionado los problemas cuando no se han identificado correctamente.

7.5. LA PERSPECTIVA MINORITARIA

La democracia es un sistema que *permite* que la mayoría tome decisiones e *impide* que esas decisiones supongan una imposición sobre las minorías. Donde no se da lo primero, tenemos un sistema político incapaz de tomar decisiones, de llevar a cabo las reformas oportunas, dominado por quienes tienen capacidad de veto; cuando no se tiene suficientemente en cuenta a las minorías, el sistema político puede ser eficaz e incluso conseguir algunos resultados notables, pero no cumple los parámetros de respeto hacia la diversidad o equilibrio entre los intereses contrapuestos que se dan en su seno. La democracia es el gobierno del pueblo, pero puede haber déficits de efectividad, falta de *cratos*; que sea del pueblo significa que ha de ser de alguna manera de todos, un *demos* inclusivo, y la mayoría triunfante puede estar tentada de perjudicar sistemáticamente a una minoría.

Las democracias tienen que proteger determinados bienes que el juego electoral no atiende adecuadamente; de alguna manera debe defenderse contra sí misma, contra la absolutización de su propia lógica. Todo lo que tiene que ver con la protección de las minorías, la justicia intergeneracional

o ciertos compromisos medioambientales –es decir, con los intereses que por definición están escasamente presentes en nuestros procedimientos de decisión– requiere algún tipo de justificación que no depende de la voluntad de los electorados realmente existentes.

No hay una fórmula matemática que resuelva de una vez por todas este dilema de efectividad y democracia, como tantas veces ocurre con los problemas políticos, e incluso puede que el punto de equilibrio no esté siempre en el mismo sitio, sino que oscile hacia uno de los dos polos en función del asunto o del momento concreto en el que nos encontremos. A veces el sistema político se atasca porque hay demasiados poderes que vetan, mientras que en otras ocasiones los problemas se deben a que no hay suficientes garantías y las mayorías arrollan. Puede incluso suceder que sea inevitable sacrificar alguno de los dos valores en litigio (efectividad y diversidad), aunque no podría ser más que de modo excepcional o provisional si queremos mantener a salvo los valores que caracterizan a una sociedad democrática.

Según una célebre frase que se atribuye sin demasiada precisión a Benjamin Franklin, «la democracia consiste en que dos lobos y un cordero votan sobre qué van a cenar». Esta fórmula expresa con claridad los límites de la regla de la mayoría, de una concepción de la democracia que se limitaría al poder de los más numerosos. Y expresa también la preocupación de que cualquier grupo de interés suficientemente amplio pueda formar una mayoría y dominar al resto. En este sentido la dominación mayoritaria no se distinguiría de la dictadura de una persona. ¿Cómo debemos pensar la justicia para la minoría sin renunciar a la operatividad de la comunidad política?

Siempre podemos recurrir al principio de que deberíamos diseñar las instituciones pensando desde la hipótesis de la minoría, entre otras cosas porque las mayorías tienen menos necesidad de defenderse que las minorías. El mejor modo de examinar la legitimidad de nuestros procedimientos es ponerse siempre en el punto de vista de las minorías, como si estuviéramos o pudiéramos estar en esa posición. Quien tiene la capacidad de imponer unas reglas, acordar un procedimiento o diseñar una

constitución es porque dispone de la mayoría y puede verse tentado de aprovechar esa situación o simplemente resultarle inverosímil la posibilidad de perder un día su hegemonía. Pero la vida política es casi siempre cambiante y dependiente del contexto. Uno puede estar en mayoría en un ámbito y en minoría en otro, ser mayoría en un momento pero perderla en el futuro. Dotarnos de unas reglas del juego equitativas es una cuestión de justicia, pero también son aconsejables aunque solo sea por un propio interés bien entendido. Unas reglas justas son aquellas que no nos benefician en exceso cuando disfrutamos de una posición mayoritaria ni nos perjudican demasiado cuando somos minoría, que es justo lo contrario de lo que tendemos a hacer. Desde una perspectiva republicana, Philip Pettit (1997) formulaba la misma idea de otra manera: la democracia no es tanto un sistema para permitir que decida la mayoría como para impedir la dominación de la mayoría.

Ciertamente esto es fácil de decir y difícil de hacer. Pensemos en una de las mayores dificultades: cómo se decide qué es la mayoría, pongamos por caso, en estados compuestos o en espacios de integración como Europa. Pongo estos dos ejemplos para mostrar hasta qué punto el ámbito de validez y la misma consideración de qué es una mayoría y una minoría dependen de unos criterios que no son siempre compartidos, que tienen una mayor contingencia de lo que solemos suponer. El problema del *demos* consiste en que aceptar las decisiones mayoritarias significa dar por bueno el ámbito de validez en el que se toman las decisiones. Tener el llamado «consentimiento de los perdedores» (Anderson / Blais / Bowler / Donovan / Listhaug 2005) significa que el *demos* no es discutido, lo que no suele suceder ni en estados compuestos ni en la Unión Europea.

Comencemos con el caso de los estados compuestos, es decir, aquellos en los que hay un *demos* contestado. El nudo gordiano del asunto consiste en que no hay nación sin dar por supuesto algo que en principio no se somete a discusión, como marco de referencia o sujeto de la soberanía. «El pueblo no puede decidir hasta que alguien decida quién es el pueblo» (Jennings 1956, 56; Whelan 1994). De hecho, cualquier sistema democrático es incapaz de resolver democráticamente la cuestión acerca de

«quién decide qué» y remite siempre a un marco previo de soberanía (Walker 2011, 103-104). Como decía el politólogo Dahl (1983), «los criterios del proceso democrático presuponen que el sujeto es el correcto». Cuando el sujeto es controvertido, en aquellos casos en que hay un persistente cuestionamiento de la soberanía, porque unos entienden que su titular somos todos y otros que son una parte a la que consideran todos, ¿cómo resolvemos este dilema? No hay otra solución que pensar el *demos* como una realidad reflexiva, discutible, revisable y abierta. Por eso debe haber procedimientos para renovar o modificar el pacto que constituye nuestra convivencia política. El atasco se produce cuando las identidades políticas son consideradas como datos irrefutables, y no todos las ven así; muchos españoles no consideran legítimo que los catalanes decidan sin tener en cuenta su opinión y muchos catalanes están en desacuerdo con el hecho de que su futuro se decida dando por sentado que son una parte de los españoles, algo que les impediría de hecho la mera posibilidad de salirse de un sistema de decisión en el que siempre serían una minoría. No hay argumento convincente alguno para declarar ilegítima ninguna de las posiciones: la aspiración a decidir independientemente y la de codecidir con el resto de los habitantes del Estado español son igualmente democráticas. Lo que no sería en absoluto razonable es considerar una de ellas como menos democrática. Nuestro punto de partida tendría que ser el reconocimiento de que ambas aspiraciones son democráticas y legítimas con independencia de lo que cada uno considere mejor.

De acuerdo con el principio de protección de las minorías, podría pensarse en realizar una serie de ejercicios de reciprocidad que nos dispongan para el encuentro. La reciprocidad elemental se formula en aquel principio de no querer para otro lo que no quieras para ti. Se trata de un principio que puede traducirse políticamente de diversas maneras. Por ejemplo, una versión que plantea el asunto desde la óptica de las minorías: yo no soportaría vivir en un Estado que impone, por las mismas razones por las que me pondría de parte de aquellos a los que se les impone una nación. Podemos enfocarlo desde el punto de vista del pluralismo, que se ha convertido en un valor arrojadizo que sirve para impugnar lo que proponen

los demás mientras uno se despreocupa de aplicárselo a sí mismo. Podríamos formular este ejercicio de pluralismo recíproco de la siguiente manera: tenemos legitimidad para exigir hacia fuera el respeto de la pluralidad cuando y en la misma medida en que la respetamos internamente. O desde la óptica del reconocimiento: una nación está en su derecho de exigir al Estado del que forma parte el mismo reconocimiento que el que ha recabado en su propio seno, ni más ni menos. Hay aquí todo un terreno que valdría la pena explorar y permitiría reformular obligaciones y derechos de una manera constructiva, como las autolimitaciones mutuas, del estilo de entender que el derecho a decidir viene acompañado del deber de pactar o el binomio no imponer / no impedir por el que un Estado se compromete a posibilitar todo aquello que haya sido previamente pactado y una nación no reivindica hacia fuera nada más que lo que ha conseguido en su seno.

El otro caso controvertido es el de la Unión Europea, donde se polariza la discusión entre intergubernamentalistas (que no desean avanzar más allá de los *demos* existentes) y federalistas (quienes aspiran a reforzar el *demos* europeo y desearían aumentar los procedimientos mayoritarios de decisión). Las principales teorías acerca de la democracia en Europa coinciden en que no existe un *demos* europeo (lamentablemente o inevitablemente, según uno sea federalista o intergubernamentalista). Esta carencia de una identidad nacional común sería la causa concretamente de que la justicia distributiva no pueda aplicarse a nivel europeo (Grimm 1995; Streeck 1995; Scharpf 1998; Offe 1998 y 2000). Donde no hay *demos* los ciudadanos no están dispuestos a pagar la mala fortuna de los otros, no sería posible el «consentimiento de los perdedores». Quienes están en contra del avance en la federalización suelen argüir que en Europa falta un sentido de solidaridad suministrado por una historia común, lo que impediría llevar a cabo tanto políticas redistributivas como otras en las que hubiera claramente ganadores y perdedores, que requieren un régimen mayoritario (Majone 2009, 65). Solo un *demos* robusto haría aceptables los deberes de justicia. Para que estos deberes sean comprendidos y asumidos es necesario un sentido de copertenencia que ninguna instancia administrativa parece en condiciones

de suministrar. Al mismo tiempo, sin un equivalente funcional del vínculo que proporciona la solidaridad, es inevitable que cualquier decisión sea entendida por unos como imposición y por otros como transferencia inmerecida, como si no se ventilara en ello nada común. El campo de batalla se polariza en torno a los que creen que hay demasiada solidaridad o demasiada poca.

Frente a quienes, desde una dimensión más bien estática, consideran que el problema es la ausencia de *demos* a nivel europeo o global, tenemos la experiencia de que las relaciones intensas pueden ir creando elementos de un *demos* transnacional como resultado de la dinámica propia de las instituciones o las transacciones, en términos de solidaridad, confianza y construcción de memorias compartidas. Esta dinámica se puede ver incluso en las instituciones internacionales, que han pasado, aunque todavía de manera débil, de una mera agregación de intereses a comunidades con destinos cada vez más compartidos. Por ejemplo: se ha suavizado la exigencia de unanimidad hacia decisiones mayoritarias en instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial; hay muchos elementos deliberativos de soberanía compartida en la Unión Europea, por supuesto, pero también en la Corte Penal Internacional, la Organización Mundial del Comercio e incluso, en cierta medida, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En la reciente historia europea –aunque sea en medio de avances y retrocesos– se verifica la emergencia de procesos de toma de decisiones cada vez más parecidos a los de un *demos* nacional. Desde mitad de la década de 1980 la Unión Europea ha ido transformándose poco a poco en un sistema mayoritario: la votación por mayoría cualificada (*qualified-majority voting*, QMV) en el Consejo cubre ahora las principales áreas relacionadas con el mercado interno; el Parlamento Europeo tiene el mismo poder de decisión que el Consejo Europeo en casi todas las áreas de la regulación económica y social; si la Comisión presidida por Santer era lo más parecido a una gran coalición, las de Prodi y Barroso han obedecido más a la lógica del centroizquierda y el centroderecha respectivamente; el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se limita a arbitrar entre

pretensiones gubernamentales que compiten, sino que añade nuevos elementos al orden legal, de manera que su aplicación teleológica del derecho ha promovido una mayor integración. La Unión Europea es cada vez menos consensual y más mayoritaria en virtud de su sistema de adopción de decisiones, el incremento del poder del Parlamento y el cambio en el modo de elegir a la Comisión y su presidente.

Como casi siempre en política, volvemos a constatar un dilema de difícil solución: ¿nos quedamos con la legitimidad que da el respeto a las minorías (en este caso, los espacios nacionales de decisión) o avanzamos hacia una mayor integración (que inevitablemente implica una mayor intromisión y un menor respeto hacia la soberanía de las naciones que constituyen la Unión)? Dicho de otra manera: ¿más Europa o más capacidad de veto de sus estados miembros? Seguramente solo saldremos de esta situación reequilibrando lo particular y lo común, la perspectiva de las minorías y la mayoritaria, en la medida en que dejemos de reducir «lo común» a la interacción o acuerdo entre elementos autosuficientes y lo entendamos desde la perspectiva de las obligaciones recíprocas y las responsabilidades que de hecho compartimos.

7.6. EUROPA COMO CONSTRUCCIÓN ANTIUNILATERALISTA

Cuanto más avanzado es un sistema y más democrática su cultura política, más indeterminada resulta la definición última del poder, la supremacía, la identificación de la responsabilidad, la centralidad que convierte todo en inteligible, la fuente originaria de la autoridad o como lo queramos denominar. Este asunto ha sido motivo de múltiples discusiones y se ha ido enunciando en torno a la disputa sobre la supremacía, el pluralismo constitucional o el control de democraticidad de las instituciones supranacionales. La Unión Europea (UE) es la *polity* en la cual se constata mejor esta ambivalencia porque se trata de la institución política más poliárquica del mundo. Esta idea de la UE como una poliarquía es lo que mejor resume, a mi juicio, sus valores y sus limitaciones en tanto que

modelo de gobierno complejo, donde se combinan, con la correspondiente dificultad, unidad y diversidad. Si no fuera así, si el proyecto europeo se hubiera pretendido como homogeneidad y centralización, la Unión no habría podido avanzar en la integración, implicando en un proyecto común a sociedades tan diversas como sus intereses o trayectorias democráticas, que actúan unidas pero sin ser uno (Nicolaidis 2013, 351); pero esta ausencia de un centro jerárquico también explica buena parte de sus retrocesos, las exasperantes posibilidades de veto y ralentización, en definitiva, las dificultades de cualquier proceso de integración que pretenda al mismo tiempo decidir conjuntamente y respetar la pluricentralidad del espacio político.

Desde el punto de vista de su ontología política la UE es una entidad política sin centro, una «comunidad política con diversos niveles de agregación» (Schmitter 1996). Las instituciones europeas están fuertemente interconectadas, pero sin un claro orden jerárquico. El sistema combina principios supranacionales e intergubernamentales en una estructura multinivel y pluralista, más consensual y cooperativa que antagonista y jerárquica. No hay un «punto de Arquímedes» desde el que se despliegue toda la autoridad legal y política (Schütze 2012, 211). La UE plantea un desafiante cambio de paradigma frente al monismo legal y la lógica jerárquica que proceden de la tradición estatocéntrica. Las prácticas europeas de gobernanza son «heterárquicas»; la autoridad no está ni centralizada ni descentralizada, sino compartida (Neyer 2003, 689). De ahí la profusión de expresiones como «gobernar sin gobierno» (Rosenau; Czempel; Zürn), «derecho más allá del estado» (Volcanseck; Neyer), o «constitucionalización de la política internacional» (Stone) para tratar de identificar un modelo de gobernanza que relativiza el monopolio de la representación de los propios intereses en el contexto de complejas estructuras multinivel, en medio de redes transnacionales que se solapan sin formar estructuras jerárquicas que se asemejen a las estatales.

Esta circunstancia está en el origen de las quejas acerca de asuntos en apariencia tan diversos como su falta de inteligibilidad y de transparencia, su difícil rendición de cuentas o su débil liderazgo. En general, la política

en sistemas compuestos, con separación de poderes, tiene poca transparencia, baja capacidad de decisión y una *accountability* incierta. Una pluralidad de centros de decisión suele conducir a una atención pública dispersa. Es difícil no pagar con una cierta irresponsabilidad los poderes compartidos. Hay que considerar además «el problema de las muchas manos» (Thompson 2004) y los inconvenientes que esto suele acarrear en términos de responsabilidad.

Detrás de esos déficits hay, sin duda, carencias que deben corregirse, pero también propiedades que, bajo un cierto punto de vista, pueden ser consideradas incluso como conquistas democráticas. Es cierto que la falta de transparencia de cualquier forma de gobierno que responda a la interdependencia política que los alemanes denominan la *Politikverflechtung* incrementa la imposibilidad de sancionar a una persona singular o un partido a causa de una actuación positiva o negativa (Höreth 1998, 17). Ahora bien, tal vez estemos juzgando esta cuestión desde la matriz del Estado nacional cuando deberíamos aprovechar esta circunstancia para pensar una idea más compleja y menos personalista de responsabilidad, formas de hacer inteligible y responsable el poder compartido. Consideremos también el lado positivo de la complejidad, que es un estado de cosas más republicano que democrático, en la medida en que impide la dominación al dificultar, por ejemplo, que se formen coaliciones hegemónicas permanentes, y, sobre todo, es un sistema «antiunilateralista» (Fabbrini 2007, 197). «La dispersión de la gobernanza a través de múltiples jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior que el monopolio estatal central» entre otras cosas porque «puede reflejar mejor la heterogeneidad de las preferencias de sus ciudadanos» (Marks / Hooghe 2004, 16).

A la falta de centralidad y la multiplicidad de niveles de la UE le corresponde ese liderazgo difuso, una escasa polarización y una mayor colegialidad tan poco comprendida. Hay quien interpreta esto como un déficit político, pero también puede verse como un estadio avanzado en la evolución de la política que ha dejado atrás las formas personalizantes del poder soberano. «El problema no es tanto que sea imposible proporcionar

una imagen clara de las distintas políticas europeas como que es imposible vincular tales procesos a un conjunto de autores identificables y, de este modo, resolver el problema de la inteligibilidad cuyo equivalente democrático es el problema de rendición de cuentas» (Leca 2009). Si falta liderazgo no es tanto (o no solo) por la personalidad de los líderes europeos como porque el actual conjunto de instituciones, reglas y convenciones no permite tal función. En este sentido, Europa es un buen ejemplo de ese «lugar vacío» que según Claude Lefort define el núcleo del poder en las sociedades democráticas, un lugar hoy todavía demasiado monárquicamente ocupado, aunque solo sea por la nostalgia de jerarquías, liderazgos personificados, momentos fundacionales, soberanías retenidas o recuperadas y aspiraciones de asegurar una *Kompetenz-Kompetenz*, es decir, la competencia para determinar de quién es la competencia. En la UE no hay un poder central que deba ser conquistado en una competición entre partidos políticos y las políticas no son decididas por un gobierno mayoritario, sino por una negociación entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión. En este contexto el lenguaje de la política democrática estatal –gobierno y oposición, competición entre partidos, responsabilidad ante los votantes– sería completamente ininteligible (Majone 2009, 33).

El pluralismo constitucional de inspiración republicana puede ayudarnos a entender el equilibrio institucional de la UE, la coexistencia del derecho comunitario con las constituciones estatales y el derecho internacional de una manera no jerárquica (Zetterquist 2012). Más vale que sustituyamos la metafísica constitucional por la pragmática, podríamos decir. La práctica constitucional puede ser más verdadera que el modelo jerárquico tradicional (Halberstam 2012, 86). Algunos pluralistas constitucionales llevan esta idea hasta el punto de considerar que la cuestión de una autoridad constitucional última permanece abierta en el derecho de la UE (Kumm 2002; Maduro 2003 y 2012). Desde este punto de vista, la «heterarquía» –entendida como la red de elementos en la cual cada uno de ellos mantiene la misma posición horizontal de poder y autoridad– es considerada superior a la jerarquía como ideal normativo cuando hay reclamaciones constitucionales en conflicto. Contra la idea clásica de

«supremacía», se trataría de pensar la relación entre los sistemas legales de un modo pluralista más que monista, interactivo en vez de jerárquico (MacCormick 1995, 265), lo que equivale a ir hacia una concepción más modesta y limitada de la primacía, como planteó, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español en su sentencia sobre el Tratado Constitucional (DTC 1/2004).

Hay una larga discusión en torno a cómo debe ser entendido el principio de supremacía del derecho comunitario o –en la dirección inversa– cómo debe asegurarse el límite de la delegación estatal de soberanía. Para unos esto quiere decir que «no hay un núcleo de soberanía que los estados miembros pueden invocar, como tales, contra la Comunidad» (Lenaerts 1990, 220), mientras que otros piensan que los estados se reservarían siempre un argumento de subsidiariedad o una *Kompetenz-Kompetenz*. En los últimos años se ha ido asentando este condicionamiento, de lo que son buena muestra, en primer lugar, ciertas sentencias de los tribunales constitucionales de los estados (particularmente del alemán), pero también es verdad que esta reserva no sería en ningún caso algo rígido, sino un límite flexible, una *resistance norm* que funciona como un *soft limit* (Young 2000, 1594). No es cierto que los tribunales constitucionales hayan adoptado una posición contraria a la idea de la primacía del derecho comunitario. Generalmente han optado por una posición intermedia intentando ofrecer la mejor comprensión de los principios rivales que están en juego (Kumm 2005). El otro ejemplo de condicionamiento nacional de la política europea es la introducción de los parlamentos nacionales en la gobernanza europea con el Tratado de Lisboa. Tampoco deberíamos interpretar esta pretensión como el intento de regresar a una Europa controlada por los estados; es mejor entenderla como el rechazo a la concepción de «un orden legal autónomo y jerárquico», pero no como reposición de una relación jerárquica de otro tipo (Maduro 1998, 8). Como puede comprobarse, la cuestión de la soberanía última no es planteable en la UE en su formato tradicional, con seguridad jerárquica, sino mediante una serie de reservas que la hacen «débil» o contestada, es decir, poco soberana.

Así pues, desde la perspectiva del pluralismo constitucional, la primacía comunitaria no establece una especie de soberanía supraestatal, sino que solo regula la interacción entre los niveles que constituyen el entramado institucional de la Unión. En cualquier caso, podemos decir que o bien la UE no ha encontrado una solución a la cuestión acerca de quién tiene la competencia de determinar a quién corresponde la competencia (Schilling 1996; Weiler / Haltern 1996), o bien ha dejado de considerarla como un asunto relevante y en esto consiste su principal innovación: la posibilidad de constituir una comunidad política poniendo al margen esta cuestión.

Examinemos el asunto, nuevamente, desde una perspectiva práctica. La peculiar estructura de la UE, sus rondas complejas de toma de decisiones e implementación, es lo que hace que el poder aparezca como débil e indeciso. Sin duda hay en ello muchos aspectos mejorables, pero no perdamos de vista que cuando los instrumentos formales del poder son débiles, asegurar el acuerdo es una parte esencial de su toma de decisiones. Puede que estemos juzgando la calidad política de la Unión desde categorías provenientes del Estado nacional y calificamos como débil su peculiar forma de gobernanza porque estamos demasiado acostumbrados a percibir de ese modo a cualquier instancia de decisión compartida y semisoberana. Una buena prueba de ello es el hecho de que el énfasis en el monopolio estatal de la violencia infravalora la efectividad de procedimientos no coercitivos de gobernanza (Mitchell 1996; Zürn 2005).

Podemos ver en la Europa compleja una manifestación de ese «descentramiento de las democracias» con que Pierre Rosanvallon (2008) indica la pluralización de la vieja voluntad popular —encarnada en el rey o representada en el Parlamento, ritualizada en el momento de las elecciones— hacia una desconcentración de la soberanía que se diversifica en momentos, instancias, niveles y funciones. «Una democracia razonablemente efectiva se caracteriza por un grado de centralización ambiguo e inestable, la norma es la fluctuación. Dependiendo de la entidad política, el asunto y el tiempo [...], la intrincada interacción de los actores tiende a generar oscilaciones entre la concentración de poder en el centro y su recolocación en los componentes individuales del sistema» (Donahue / Pollack 2001, 117). Por

eso la profundización en la democracia europea no debe pensarse con el *pathos* del que surgieron los estados nacionales, a través de algo que visualizara sin fisuras al pueblo soberano; nuestro objetivo consistiría más bien en la tarea menos heroica de garantizar el nivel de complejidad y la cultura política de la limitación, mutualización y cooperación entre los diversos niveles y actores.

7.7. OTRA FORMA DE GOBERNAR

En sociedades complejas los modelos y procedimientos para gobernar no pueden pretender una forma de unidad que anule la diversidad; gobernar es gestionar la heterogeneidad. Con una estructura no jerárquica, cooperativa, las especificidades de cada uno de los elementos no necesitan ser defendidas contra una dirección que se perciba como esencialmente controladora; más bien pueden esperar apoyo, consejo, mediación, es decir, ayuda para ejercer la propia responsabilidad. De este modo crece la verosimilitud de que la actuación descentralizada y reticular proporcione al mismo tiempo ventajas para las partes y para el sistema en general. Se requiere para ello otra forma de entender el poder y transitar hacia una manera de hacer la política más relacional y cooperativa, que no esté pensada sobre los modelos de la jerarquía y el control. Aunque sea omnipresente, el poder como imposición es un modo atávico, subóptimo, de regular los conflictos. Las posibilidades de configuración política se enuncian actualmente de otra manera: influencia, diplomacia, entendimiento, deliberación, procedimiento.

Un mundo reticular exige una gobernanza relacional. Las redes requieren instrumentos más complejos como la confianza, la reputación o la reciprocidad. Vamos hacia formas de gobernar en las que se supere la idea de una estricta separación entre sujeto que dirige y objeto dirigido. Ningún poder se mueve en un espacio vacío sin fuerzas capaces de actuar sobre él, de contradecirle y modificarle. Cuando el sistema que ha de controlar es también y al mismo tiempo el sistema controlado, la idea de un control

unilateral resulta algo obsoleto, como ilustra la metáfora del termostato al que apela Bateson (1979, 116) para mostrar que no termina de estar claro quién manda sobre quién y que responde a la vieja idea hegeliana de que el amo existe porque hay esclavo y viceversa, descrita en la *Fenomenología del espíritu*. La forma de poder que mejor reduce la complejidad consiste en no necesitar imponer, configurando formas de condicionamiento mutuo que renuncian a la unilateralidad o la amenaza. ¿Y si, en el fondo, esta nueva constelación no hiciera otra cosa que aludir a la paradoja irresoluble de que en una sociedad democrática no terminamos de saber si es el gobierno quien gobierna sobre los gobernados o al revés?

Si nos referimos a la forma de gobierno, la idea de pluriarquía puede ser entendida como un «principio de dirección potencial»: en una red compleja la autoridad para gobernar el todo reside en aquella parte que dispone de la mejor información en un momento dado (Foerster 1984, 8). El ejemplo que Foerster pone para ilustrar este principio es una batalla naval entre los norteamericanos y los japoneses, en la que el mando era asumido por quien se daba cuenta de que, debido a su posición en un determinado momento, sabía mejor lo que había de hacerse. La competencia de gobierno no reside para siempre en un mismo lugar, sino que fluctúa hacia donde hay un mayor saber. Y cuando —como suele ocurrir— ese saber no está a disposición de un único sistema, lo que se requiere es una concertación entre los sistemas afectados. Precisamente aquí podría estar una función específica del gobierno: moderar las interacciones sin imponer una solución o tener que recurrir a formas de gobierno directo.

Desde este nuevo contexto, el problema al que nos enfrentamos es el de pensar y poner en práctica una gobernanza inteligente para la sociedad del conocimiento. A partir de la crisis del Estado planificador, el paisaje político se ha llenado de constataciones acerca de la dificultad de gobernar, y apenas ha habido propuestas acerca de cómo hacerlo en medio de los actuales condicionantes (que no supusieran una despolitización o fueran meras apelaciones a la eficiencia), es decir, que equilibraran convenientemente los dos polos de la clásica tensión entre efectividad y legitimidad. La idea de gobernanza democrática surge precisamente como

respuesta a la constatación del agotamiento de la jerarquía como principio ordenador de las sociedades. Los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico, lo que supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos. Constituye un interés reflexivo de toda gobernanza democrática evitar la sobrecarga que provocaría adoptar liderazgos no compartidos.

Una autoridad centralizada no puede en principio motivar ningún comportamiento cuando se trata de iniciativa, innovación o compromiso de los ciudadanos y choca con la resistencia de sus destinatarios en una época de creciente deseo de autogobierno. En una sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente. Se demandan, por el contrario, nuevas formas de participación y comunicación. Las leyes y los ordenamientos establecidos a partir de formas jerárquicas de decisión son solamente una de las formas posibles de regulación política. Otras estructuras en las que el gobierno no adopta el monopolio de la regulación, sino que actúa como uno más entre otros actores o mediante procedimientos participativos o federales, pueden producir mejores efectos políticos tanto desde el punto de vista de la efectividad como de la legitimación de las decisiones colectivas. Esto es válido tanto en el ámbito de las ciudades como en el interior de los estados, a nivel europeo o en el espacio global.

Así pues, no se trata de desmontar el Estado en el sentido neoliberal, sino de buscar equivalentes funcionales a las instituciones del Estado nacional que sean compatibles con los nuevos escenarios de interdependencia y policentralidad. Lo que se ha agotado no es la política, sino una determinada forma de esta, en concreto, la que corresponde a la era de la sociedad delimitada territorialmente e integrada políticamente. Todo esto ha supuesto también una modificación de la estatalidad, a la que apuntan conceptos como «Estado garantizador» (Schuppert 2010), «Estado activador», «Estado cooperativo» (Giddens 1984) o «gobierno del contexto» (Willke 1992). En estas y otras formulaciones se expresa un giro desde el control a la regulación, de la orden a la capacitación, de la benevolencia a la activación (Kooimann 1993). La política debe transitar

desde la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa, de la heteronomía a la autonomía, del control unilateral a la implicación policontextual. Ha de estar en condiciones de generar el saber necesario –de ideas, instrumentos o procedimientos– para moderar una sociedad del conocimiento que opera de manera reticular y transnacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Christopher J. / BLAIS, André / BOWLER, Shaun / DONOVAN, Todd / LISTHAUG, Ola, eds. (2005): *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford University Press.
- BATESON, Gregory (1979): *Mind and Nature: A Necessary Unity*, Toronto, Bantam Books.
- BOVENS, Mark (1998): *The Quest of Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge University Press.
- CILLIERS, Paul (1998): *Complexity & Postmodernism. Understanding Complex Systems*, Londres / Nueva York, Routledge.
- DAHL, Robert (1983): «Federalism and the Democratic Process», en J. R. Pennock / J. W. Chapman (eds.), *Nomos XXV: Liberal Democracy*, New York University Press, pp. 95-108.
- (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press
- DEWEY, John (1927): *The Public and Its Problems*, Nueva York, Swallow Press.
- DONAHUE, John D. / POLLACK, Mark A. (2001): «Centralization and Its Discontents: The Rhythms of Federalism in the United States and the European Union», en Kalipso Nicolaïdis / Robert Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press, pp. 73-117.
- FABBRINI, Sergio (2007): *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford University Press.
- FOERSTER, Heinz von (1984): «Principles of Self-Organization – In a Socio-Managerial Context», en H. Ulrich / G. Probst (eds.), *Self-Organization and Management of Social Systems*, Berlín, Springer, pp. 2-24.
- FOUCAULT, Michel (1976): *La volonté du savoir*, París, Gallimard.
- FUCHS, Peter (1992): *Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit*, Fráncfort, Suhrkamp.

- GABRIEL, Oskar (2004): «Kann und soll Politik führen?», en Oscar Gabriel / Beate Neuss / Günther Rüter (eds.), *Konjunktur der Köpfe? Eliten in der modernen Wissensgesellschaft*, Düsseldorf, Droste, pp. 78-92.
- GIDDENS, Anthony (1984): *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press.
- (2003): *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, Nueva York, Routledge.
- GRIMM, Dieter (1995): «Does Europe Need a Constitution?», *European Law Journal* 1, pp. 282-302.
- (2012): *Die Zukunft der Verfassung II*, Berlin, Suhrkamp.
- HABERMAS, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Fráncfort, Suhrkamp.
- HÖRETH, Marcus (1998): «The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy», ZEI Discussion Paper C11, en http://www.zei.de/zei_deutsch/publikation/publ_zeic_dp.htm
- JENNINGS, Ivor (1956): *The Approach to Self-Government*, Cambridge University Press.
- KOOIMANN, Jan (1993): «Social-Political Governance: Introduction», en J. Kooiman. (ed.), *Modern Governance*, Londres, Sage, pp. 1-9.
- KUMM, Matthias (2002): «The Idea of Constitutional Pluralism», *Modern Law Review* 65, pp. 317-359.
- (2005): «The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Supremacy before and after the Constitutional Treaty», *European Law Journal* 11 (3), pp. 262-307.
- LECA, Jean (2009): «The Empire Strikes Back! An Uncanny View of the European Union: Part I - Do We Need a Theory of the European Union?», *Government and Opposition* 44, pp. 285-294.
- LEFORT, Claude (1986): *Essais sûr le politique*, París, Seuil.
- LENAERTS, Koen (1990): «Constitutionalism and the many faces of federalism», *American Journal of Comparative Law* 38, pp. 205-263.
- LINDBLOM, Charles (1977): *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Nueva York, Basic Books.
- LUHMANN, Niklas (1970): *Soziologische Aufklärung I*, Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LYOTARD, François (1979): *La condition postmoderne: Rapport sur le savoir*, París, Minuit.
- MACCORMICK, Neil (1995): «The Maastricht Urteil: Sovereignty Now», *European Law Journal* 1, pp. 259-265.

- MADURO, Miguel P. (1998): *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, Hart.
- (2003): «Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action», en Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition: Essays in European Law*, Oxford, Hart, pp. 3-32.
- (2012): «Three Claims of Constitutional Pluralism», en Matej Avbelj / Jan Komárek, *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, Hart, pp. 67-84.
- MAJONE, Giandomenico (2009): *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press.
- MARKS, Gary / HOOGHE, Liesbet (2004): «Contrasting Visions of Multi-level Governance», en Ian Bache / Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press.
- MITCHELL, Ronald B. (1996): «Compliance Theory: An Overview», en James Cameron / Jacob Werksman / Peter Roderick (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, Londres, Earthscan.
- NEYER, Jürgen (2003): «Discours and Order in the EU», *Journal of Common Market Studies* 41/4, pp. 687-706.
- NICOLAIDIS, Kalipso (2013): «European Democracy and its Critics», *Journal of Common Market Studies* 51/2, pp. 351-369.
- OFFE, Claus (1998): «Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration», en Wolfgang Streeck (ed.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*, Frankfurt, Campus, pp. 99-136.
- (2000): «The Democratic Welfare State in an Integrating Europe», en M. T. Greven / L. W. Pauly (eds.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- PAPADOPOULOS, Yannis (2007): «Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance», *European Law Journal* 13, pp. 469-486.
- PARSONS, Talcott (1963): «On the Concept of Political Power», *Proceedings of the American Philosophical Society*, 107/3, pp. 232-262.
- PETTIT, Philip (1997): *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press.
- RESCHER, Nicholas (1998): *Complexity: A Philosophical Overview*, Londres, New Brunswick.
- ROSANVALLON, Pierre (2008): *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.
- SASSEN, Saskia (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press.

- SCHARPF, Fritz W. (1985): «Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich», *Politische Vierteljahresschrift* 26 / 4, pp. 323-356.
- (1998): «Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie», en Michael Greven (ed.), *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 81-103.
- SCHILLING, Theodor (1996): «The Autonomy of the Community Legal Order», *Harvard International Law Journal* 37(2), pp. 389-410.
- SCHMITTER, Philippe C. (1996): *How to Democratize the Emerging Euro-Politik: Citizenship, Representation, Decision-making*, Berlín, Mimeo.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (2010): *Staat als Prozess. Eine staatsrechtliche Skizze in sieben Aufzügen. Staatlichkeit im Wandel*, Fráncfort / NuevaYork, Campus.
- SCHÜTZE, Robert (2012): «Federalism as Constitutional Pluralism: “Letter from America”», en Matej Avbelj / Jan Komárek (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, Hart, pp. 185-211.
- SCOTT, James C. (1990): *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, CT, Yale University Press.
- SENNET, Richard (2013): *Together. The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*, Londres, Penguin Books.
- STEHR, Nico (2015): *Die Freiheit ist eine Tochter des Wissens*, Nueva York, Springer.
- STREECK, Wolfgang (1995), «Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?», *European Law Journal* 1 (1995), pp. 31-59.
- WALKER, Neil (2011): «The EU’s Resilient Sovereignty Question», en Jürgen Neyer / Antjie Wiener (eds.), *Political Theory of the European Union*, Oxford University Press, pp. 1-109.
- WEILER, J. H. H. / HALTERN, Ulrich R. (1996): «The Autonomy of the Community Legal Order—Through the Looking Glass», *Harvard International Law Journal* 37(2), pp. 411-448.
- WHELAN, Anthony (1994): «Wilsonian Self-Determination and the Versailles Settlement», *International and Comparative Law Quarterly*, 43, pp. 99-115.
- WILLKE, Helmut (1992), *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- YOUNG, Ernest (2000): «Constitutional avoidance, resistance norms, and the preservation of judicial review», *Texas Law Review* 78, pp. 1549-1614.
- ZETTERQUIST, Ola (2012): «Out with the New, in with the Old- Neo-Roman Constitutional Thought and the Enigma of Constitutional Pluralism in the EU», en

Matej Avbelj / Jan Komárek (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, Hart, pp. 213-229.

ZÜRN, Michael (2005): «Law and Compliance at Different Levels», en Michael Zürn / Christian Joerges (eds.), *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance Beyond the Nation-State*, Cambridge University Press.

Gobernarnos a nosotros mismos

«Al diseñar un gobierno que ha de ser administrado por hombres sobre hombres lo primero que debes hacer es capacitar al gobierno para controlar a los gobernados; y seguidamente obligarlo a controlarse a sí mismo».

JAMES MADISON 1995, n.º 51

El debate en torno a la posibilidad de gobernar y sus condiciones debe anteceder al debate en torno al buen gobierno. Entre otras cosas, porque solo una explicación de sus fracasos puede darnos una pista acerca de cómo gobernar bien. Desde esta perspectiva me propongo desarrollar una teoría del gobierno como un autogobierno condicionado y explorar las posibilidades de pensar algo que podríamos llamar gobierno indirecto, sin olvidar la ambigüedad que acompaña a estas formas sutiles de poder.

8.1. ¿QUÉ SIGNIFICA GOBERNAR?

Nos hemos acostumbrado tanto a hablar de gobierno, a sentirnos confortados porque las sociedades están gobernadas e incluso a padecerlo ocasionalmente, que hemos perdido de vista una realidad más radical: que lo normal es su ausencia. La mayor parte de las cosas han discurrido a lo largo de la historia de la humanidad y acontecen todavía hoy sin una mano, visible o invisible, que las gobierne. Lo habitual es el destino y el azar, el curso desordenado de los acontecimientos, que sucedan más cosas de las que están previstas en las reglas codificadas por el derecho u originadas en

decisiones políticas expresas. Toda reflexión acerca de lo que significa gobernar debería comenzar por esta constatación que desafía nuestra habitual percepción de las cosas.

Que los seres humanos nos gobernemos no es algo que pueda darse por hecho. La pregunta «¿por qué no la anarquía?» (Nozick 1974, 4) está en el origen de cualquier justificación del acto de gobernar. La formula un liberal como Nozick, pero lo mismo inquieta al socialdemócrata Joseph Stiglitz, planteado de otra manera: «¿Cuál es la ventaja comparativa del gobierno?» (Stiglitz 1989, 20). Las respuestas variarán si uno es anarquista o socialista, pero la exigencia de que el gobierno se justifique es muy similar. Y entre medias hay toda una variedad de quejas porque se gobierna demasiado o demasiado poco, hay intervenciones que deben ser justificadas, decisiones con legitimidad cuestionada, hay quienes piensan que se regula demasiado y quienes lamentan la escasa efectividad, hay déficits democráticos que son déficits de *demos* o de *cratos*... Pero mucho antes de que hayamos resuelto la cuestión acerca de si estamos bien gobernados tenemos que responder a otra más inquietante que se interroga sobre si estamos gobernados sin más, si gobernar es posible y qué quiere decir esto.

Hace algunos años Niklas Luhmann se propuso invertir nuestra mirada sobre la realidad y habló del gobierno como algo «inverosímil», poniendo en marcha una discusión que años más tarde Dirk Baecker (2004, 55) resumía de la siguiente manera: «De la necesidad de gobernar políticamente se dedujo que también sería posible de alguna manera». La gente volvió a mirar enseguida al dedo dejando de ver lo que señalaba y todo se llenó de teorías acerca de cómo mejorar algo que se daba por hecho, de propuestas para el buen gobierno que no querían plantearse la propia cuestión del gobierno. Desde entonces no ha dejado de aumentar la cantidad de proposiciones acerca de cómo radicalizar la democracia (mejorando la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, etc.), pero todas dan por supuesto que las democracias contemporáneas son gobernables, como si las actuales condiciones de una sociedad global del conocimiento únicamente plantearan problemas de democratización, pero no de gobernabilidad. ¿Y si estuviéramos proponiendo mejorar algo que no puede

hacerse o, al menos, que ya no puede hacerse como solíamos? Hemos de tomarnos muy en serio las condiciones sistémicas que hacen de la gobernanza política una actividad improbable. Si no queremos ahorrarnos ninguna posibilidad incómoda, deberíamos comenzar cualquier investigación sobre cómo debe ser el gobierno en sociedades avanzadas preguntándonos qué significa propiamente gobernar, por qué es algo tan inverosímil y rodeado de fracasos.

Gobernar es estar insatisfecho con el curso natural de las cosas. De entrada, porque supone politizar un ámbito de la realidad, entender que lo que se nos da puede estar configurado de una manera distinta a como nos es dado (por el destino, la tradición, las decisiones individuales descoordinadas o la simple agregación de acontecimientos). Por eso decía Bobbio (1976) que la democracia es subversiva: porque altera la estratificación tradicional del poder y pone en discusión lo que ha sido entendido como usual o natural durante años y siglos. Pero hay otro tipo de insatisfacción que es más proyectiva que retrospectiva. No solamente cuestionamos el pasado y su continuidad en el presente; también podemos oponernos a lo que sucederá en el futuro, a la situación a la que llegaríamos si no hiciéramos nada. En este sentido la acción de gobernar se explica porque deseamos una situación futura diferente de la actual. La idea de estrategia es precisamente la capacidad de adoptar una dirección para crear opciones futuras en vez de ser conducido por los acontecimientos. Gobernar es, en definitiva, un tipo de intervención que pretende corregir, dirigir, intervenir, mejorar, equilibrar, cambiar procesos o estados de cosas que no nos satisfacen en su forma actual. Para Luhmann (1989, 5) toda acción de gobierno pretende minimizar la verosimilitud de que se produzca la situación a la que se llegaría si no hubiera una intervención de gobierno. Se interviene para alcanzar un estado de cosas (igualdad o mercados regulados, planificación urbana, por ejemplo) que no se produciría si no hubiera gobierno.

El valor de gobernar está primariamente en función de los futuros deseados. De ahí que las quejas habituales por la dificultad de gobernar no tendrían especial importancia si fueran el lamento de un sistema social que

no termina de cumplir bien sus funciones, pero lo que está en juego es precisamente la consecución de esos objetivos deseados o evitar ciertas degradaciones socialmente inaceptables. Esta limitación de la capacidad política de gobernar las sociedades implica una inquietante reducción de la influencia de los ciudadanos sobre la evolución de las sociedades.

8.2. LOS FRACASOS DEL GOBIERNO

Para entender lo que significa gobernar hay que hacerse cargo del hecho de que sea una acción acompañada de tantos fracasos. Esas intervenciones, de las que tanto se espera en términos de ruptura con el pasado y configuración de un futuro diferente, son muchas veces fallidas, costosas, inexactas, desmotivadoras e incluso catastróficas. Se podría decir que casi lo normal es que la intervención no tenga el éxito esperado y, sobre todo, que fracasen las estrategias que habían trivializado los problemas, que terminan por agudizarse. Por eso la teoría política ha tendido a convertirse en una «heurística negativa», pues identifica mejor los fracasos que los éxitos del gobierno (Jessop 2002, 229). La política tiene una dimensión trágica, de manera que no siempre se consigue todo y no siempre se consigue algo sin provocar efectos indeseados. Si se prefiere un tono menos dramático, podríamos echar las culpas a las expectativas desmedidas en cuanto a la transformación de las sociedades o a las decisiones incorrectas que han producido menos efectos que los deseados e incluso algunos contrarios a los deseados.

Cuando hablo de fracasos me estoy refiriendo a los notables y a los banales. Entre los más destacados cabe citar a todos aquellos que se han agrupado bajo la expresión «la tragedia de los [bienes] comunes» (Hardin 1968) para referirse a situaciones en las que un comportamiento individual interesado puede ser contrario al bien común cuando se comparten ciertos recursos. Aquí podríamos mencionar asuntos como el calentamiento global, la explotación medioambiental o las burbujas financieras. Es cierto que las políticas públicas tienen éxitos indiscutibles que a menudo damos por

descontados, pero hay fracasos globales especialmente descorazonadores en cuanto a la erradicación de la pobreza, la eficacia limitada de la ayuda al desarrollo, el desequilibrio de la libertad y la igualdad o la explosión demográfica. También son fracasos de gobierno aquellos que experimenta cualquiera que haya tratado de modificar un estado de cosas en el que estén implicados todos los factores que intervienen en la configuración del tejido social... y que ejercen una notable resistencia cuando alguien pretende transformarlos o simplemente reconfigurarlos. Las decisiones y las planificaciones humanas terminan frecuentemente mal o son insatisfactorias en relación con las expectativas porque no se han tomado en cuenta los efectos secundarios o a largo plazo, porque las medidas fueron demasiado intensas o débiles, etc. Ya nos refiramos a asuntos dramáticos globales o a la pequeña impotencia de la política local, el fracaso acompaña siempre a la acción de gobernar.

¿A qué se deben estos fracasos? Antes de referirme a las condiciones para que sea exitosa la intervención política en una sociedad compleja me gustaría subrayar lo que no deberíamos hacer, qué modos de actuar sobre la realidad no pueden conseguir el efecto pretendido porque no han tomado suficientemente en consideración esa resistencia social. A la hora de entender el acto de gobernar, está obsoleto el modelo de las «máquinas triviales», que supone ingenuamente que a una determinada intervención le corresponde un resultado social completamente previsible, de modo que las sociedades pueden cambiarse de una manera directa y lineal. Cuando se trata de gestionar sistemas no triviales, no basta con apretar un botón, dar una orden, hacer una ley o prescribir un medicamento. Topamos aquí, por un lado, con los límites de la intervención directa: la legislación suele llegar tarde y es una ilusión pensar que la iniciativa legislativa puede sustituir completamente a la infraestructura ética de una sociedad; en otras ocasiones los gobiernos intentan arreglar los problemas con intervenciones verticales e instituciones punitivas, que son caras y poco eficaces; hay también intervenciones dudosas, como la cuestión acerca de si la compra de deuda o la inyección de capital por los bancos centrales es útil o no, y cuánta debe ser, porque se trata de una mirada de corto alcance sobre el problema y

puede inducir a pensar que la política monetaria está en condiciones de resolver la falta de dinamismo económico. La eficacia limitada de medidas de este tipo tiene que ver con el hecho de que suelen ser intervenciones puntuales sobre sistemas en los que no se ha actuado suficientemente para proporcionarles el necesario vigor y la debida estabilidad.

Otras veces el fracaso tiene que ver no tanto con la ineficacia como con la provocación de efectos no deseados. Hay desastres que no son el mero resultado de la mala suerte sino de interacciones y configuraciones institucionales inapropiadas. En muchas ocasiones son la consecuencia de no haber entendido el carácter contraintuitivo del comportamiento de los sistemas. Por ejemplo: sanciones que pueden fomentar el conflicto social, medidas de seguridad que alientan el terrorismo, promociones de la innovación que la frenan...

Finalmente, hay lo que podríamos llamar ámbitos imposibles para la política imperativa debido a que los resultados pretendidos son inalcanzables sencillamente porque no se dejan ordenar: desde el sector público se pueden hacer muchas cosas para favorecer la innovación o la creación de empleo, pero si se pretendiera hacerlo directa e inmediatamente se estaría dando lugar a lo contrario de aquello que se pretende: una sociedad subsidiada o que obedece las indicaciones de la autoridad, es decir, una sociedad en la que no puede haber dinamismo económico ni creatividad cultural. Las lógicas propias de esos sistemas son las que impiden la intervención vertical y el control.

Entre los diversos tipos de fracasos se dibuja un panorama que no es especialmente alentador y que debería animarnos a reflexionar no tanto sobre los fallos concretos de la política, sino sobre su insignificancia estructural. El problema no es que los gobiernos democráticos sean corruptos o ineficientes, ni siquiera que sean débiles o frágiles, sino más bien que están siendo irrelevantes a la hora de configurar la vida de las sociedades. Esta constatación podría poner en marcha una reflexión más profunda acerca de la función del gobierno en una sociedad democrática en vez de contentarse con un catálogo de reformas administrativas.

Nos ahorraríamos muchas decepciones si reconociéramos desde el principio las posibilidades de la acción de gobierno y sus límites, si entiéramos la lógica del gobierno de los sistemas complejos. No digo esto para rebajar nuestras expectativas de intervención en la sociedad (más bien al contrario), sino para que entendamos su lógica.

8.3. GOBIERNO COMO AUTOGOBIERNO

¿Y si lo que pasa es que, en última instancia, el gobierno –sobre todo el de los otros, el heterogobierno, gobernar a otros– fuera imposible, en sentido fáctico y normativo, que no se puede ni se debe gobernar a otros o, dicho en positivo, que solo uno mismo puede y debe gobernarse? Toda la historia del pensamiento político está atravesada por una paradoja que ha sido formulada de diversas maneras, pero que podría sintetizarse en la siguiente afirmación: el único gobierno legítimo es el autogobierno. Esta paradoja se ha formulado de muchos modos: como exigencia anárquica (impugnando la autoridad), como lamento melancólico frente a la ingobernabilidad (las sociedades no se dejan dirigir), como programa neoliberal (desmantelamiento del Estado para devolver el protagonismo a la sociedad civil)... De esto hay una versión de derechas (liberalización, evocación de la sociedad civil, Estado mínimo) y otra de izquierdas (participación ciudadana, apelación a los movimientos sociales), pero ambos declinan de diversas maneras la misma convicción de que el gobierno de sociedades complejas es limitado y requiere el protagonismo o la colaboración de los gobernados, que no pueden ser entendidos como destinatarios pasivos de la intervención gubernamental, bien porque no toleran la intervención excesiva o porque aspiran a tomar parte activa en los procesos de decisión. Con esta tesis no sostengo ninguna opción ideológica concreta, sino que apunto la existencia de un eje en el que pueden situarse las diversas opciones. El espectro ideológico va desde la derecha (que se caracterizaría por el deseo de no ser molestado por el gobierno) hasta la izquierda (cuya preocupación fundamental es la de no ser excluida de sus decisiones); lo

que comparten todos, desde un extremo a otro, es la convicción de que una sociedad madura es aquella que se autogobierna, lo entendamos en clave liberal o socialista, desde los libertarios neoliberales hasta el radicalismo democrático de la nueva izquierda.

Nuestra teoría política viene de la contraposición hegeliana entre Estado y sociedad civil, cuya relación entiende de un modo vertical y unidireccional. Buena parte de nuestros actuales desconciertos proceden de la dificultad de entender las nuevas lógicas sociales y plantear procedimientos para su gobierno legítimo. Las teorías dominantes no han desarrollado una concepción del gobierno en consonancia con la actual transformación de nuestras sociedades, con su creciente complejidad y con la realidad de un saber distribuido.

Una de las concepciones que tenemos que superar es aquella que entiende el poder como la propiedad de un actor individual y considerarlo más bien como una relación social que estructura las posibilidades de actuación de los distintos actores. Entendido como relación, el poder no está únicamente en el titular de la soberanía ni en los destinatarios de la acción de gobierno, ya que unos y otros se condicionan, limitan y capacitan mutuamente, en relaciones que no son simétricas, por supuesto, pero que tampoco permiten hablar de una relación vertical entre autoridad y subordinados, ni siquiera de una separación estricta entre sujeto y objeto en la acción de gobierno. Existe el *Boletín Oficial del Estado*, ciertamente, pero también el gobernante soberano que escudriña ansiosamente las encuestas o adula al pueblo (que también es soberano). Tenemos que hacer un espacio en la teoría política para las relaciones bilaterales, la horizontalidad, la autolimitación y las estructuras en red.

Hay que pensar el Estado menos como un actor vertical y unitario para entenderlo de una manera pluralista como institución que articula el espacio de juego y trabaja los diversos problemas sociales con ayuda de las diversas redes sociales que intervienen –desde sus diferentes instancias administrativas hasta las ONG y movimientos sociales, pasando por los subsistemas sociales como las universidades, los medios de comunicación, el sistema sanitario o los agentes económicos, implicando a partidos y

sindicatos— (Mayntz 2001, 18). Además de las típicas formas de control vertical, habría que explorar otras posibilidades no jerárquicas, indirectas, informales, a través de la negociación, descentralizadas, como las que tienen que ver con los incentivos o la autorregulación. Se trataría de encontrar equivalentes funcionales del poder en sociedades complejas y horizontalizadas.

Cuando no se entiende esta complejidad del ejercicio de la soberanía, se termina en la perplejidad teórica y en la ineficacia práctica. Cualquier teoría del gobierno debe hacerse cargo de esa estructura de condicionamiento mutuo entre gobernantes y gobernados, entre sistema político y sociedad. El deseo de protagonismo de la sociedad es especialmente intenso en las sociedades del conocimiento, pero forma parte de la misma lógica social desde siempre, agudizada en las revoluciones políticas contemporáneas. Me gustaría ejemplificar este desconcierto en un texto del historiador y político François Guizot, escrito en 1821, en el que se denuncia el error del poder que es incapaz de reconocer cuáles son sus verdaderos recursos:

Hay ministros, prefectos, alcaldes, preceptores, soldados, todo lo que llama medios de gobierno. Cuando los posee, cuando los ha dispuesto en red sobre la faz de país, dice que gobierna y se asombra de encontrar aún obstáculos y no poseer a su pueblo como agentes [...]. Esto no es en absoluto lo que yo entiendo por medios de gobierno. Si esto bastara, ¿de qué se queja el poder? Está provisto de tales máquinas; jamás ha visto tantas ni tan buenas. No obstante, el poder repite que Francia es ingobernable, que todo es revuelta y anarquía; muere de hambre en medio de sus fuerzas, como Midas de hambre en medio de su oro. Es que los verdaderos medios de gobierno no están en estos instrumentos directos y visibles de la acción del poder; residen en el seno de la sociedad misma y no pueden ser separados de ella. La sociedad humana no es un campo que viene a ser explotado por un maestro. Es vano pretender regirla por fuerzas exteriores a sus fuerzas, por máquinas establecidas en su superficie pero que no tienen raíces en sus entrañas y no establecen ahí el principio de su movimiento (Guizot 1821, 128-139).

El problema fundamental de la era postnapoleónica, decía Guizot, era «constituir el gobierno por la acción de la sociedad y la sociedad por la

acción del gobierno» (1821, 121): el gobierno no puede ser eficaz si no interactúa con los elementos que constituyen la vida del país. Los recursos de gobierno se encuentran en los intereses, pasiones y opiniones de la sociedad.

Quien quiera conseguir algo ha de contar con la lógica propia del campo social correspondiente. Las estrategias para el gobierno de la sociedad no pueden hacerse contra su complejidad, sino siempre aprovechando su dinámica, como hacen ciertos luchadores asiáticos que utilizan la fuerza del adversario, su impulso, para imponerse sobre él (Nassehi 2017, 3). Mejor que obsesionarse con el control de la sociedad es aprender por qué la sociedad se empeña en no dejarse controlar, por qué el orden se transforma con tanta facilidad en dispersión, cuál es la razón de que a toda iniciativa le haga frente una resistencia. Entender esa extraña lógica es lo único que nos permitirá alcanzar, en la medida en que esto sea posible, los objetivos deseados.

Cualquier pretensión de gobernar debe entenderse en el seno de la praxis de la autoorganización de la sociedad y el empoderamiento cívico. Para identificar y elaborar los problemas políticos, los gobiernos necesitan la aportación de conocimiento de todos los sectores de la sociedad, desde la ciencia hasta los medios de comunicación y los consumidores; pensemos en el modo como se regulan los mercados financieros (los acuerdos de Basilea), que son un ejemplo de esa «gobernanza reflexiva» (Schutter / Lenoble 2010) en la que reguladores y regulados, actores públicos y privados, diseñan posibles escenarios en un entorno de colaboración donde se intercambia conocimiento y legitimidad; los estados que piden ayuda a los hackers para resolver un problema de seguridad en la comunicación, es decir, quien mejor conoce cómo se asegura un sistema es quien lo ha transgredido; la economía no puede funcionar sin un determinado comportamiento por parte de los consumidores (un cierto nivel de confianza, de innovación, una moderación en el riesgo), que son actitudes a las que no se puede obligar, que solo cabe incitar o favorecer; la gestión de la salud depende más de la creación de hábitos saludables que de la planificación sanitaria, o sea, que en el sistema sanitario no se trata tanto de

curar como de prevenir, de no llegar a esta situación; incluso el orden público sería imposible si no existiera una sutil vigilancia vecinal y colaboración ciudadana, como si la policía estuviera en última instancia reconociendo su ineficacia. Son algunos ejemplos de acciones de gobierno cuyos titulares oficiales son quienes gobiernan, pero quienes de hecho ejercen la autoridad parecen más bien los gobernados, como si fuera la transposición política de esa indistinción entre productores y usuarios que debemos a internet. Desde el punto de vista del gobierno las relaciones entre gobernantes y gobernados pueden considerarse más difíciles en una sociedad activa, pero también cabe considerar que las sociedades liberales necesitan una ciudadanía activa. «El ciudadano como consumidor va a convertirse en un agente activo en la regulación del saber experto profesional; el ciudadano prudente va a convertirse en un agente activo en la provisión de seguridad; el ciudadano como empleado va a convertirse en un agente activo en la regeneración de la industria» (Rose 1999, 166).

Esta bilateralidad o condicionamiento mutuo de la acción de gobierno tiene una potencia democratizadora que la teoría del gobierno de una sociedad compleja debería explorar. Pensemos en dos posibles ejemplos de hasta qué punto gobernar no es otra cosa que promover el autogobierno. Por un lado, podría afirmarse, contra un lugar común bastante extendido que diagnostica exactamente lo contrario, que la crisis económica actual no se ha debido solo a la falta de intervención sobre el sistema económico, sino principalmente a la falta de autogobierno del sistema económico: la capacidad de este u otros sistemas para gobernarse a sí mismos es una parte esencial de la inteligencia distribuida que caracteriza a las sociedades modernas, funcionalmente diferenciadas. Como segundo ejemplo quisiera mencionar el hecho de que los regímenes autoritarios no caen porque una fuerza contraria los derriba, sino que suelen explotar debido a que entienden la acción de gobierno de un modo tan unilateral que se privan de la información de abajo a arriba que necesitan para gobernar. Si los sistemas democráticos son más adaptativos es porque favorecen espacios abiertos en los que se participa, critica y protesta, que son cosas que de entrada incomodan al poder, pero que en última instancia le suministran una

información sin la que se pierde el sentido de la realidad y se termina gobernando mal.

Todo esto puede formularse también en el lenguaje del gobierno de los subsistemas sociales. Una adaptación a la semántica del sistema que se pretende gobernar es condición esencial para el éxito de la acción de gobernar. Si las intervenciones políticas son excesivas, los subsistemas rechazan la intervención o si las aceptan, perderán parte de su dinamismo, profesionalidad y complejidad interna. Las sociedades modernas no solo permiten, sino que dependen de que haya una clara separación de lógicas funcionales porque su nivel de efectividad depende del grado de especialización. Cualquier operación de gobierno tiene que acoplarse al modo de operación autónomo del sistema que pretende gobernar. Los sistemas complejos son autorreferenciales, operacionalmente cerrados e inmunes a las intervenciones directivas externas. Pueden responder a los cambios relevantes que se produzcan a su alrededor, pero siempre con su propio lenguaje y lógica operativa. Esto significa fundamentalmente que el gobierno de cualquier sistema no trivial tiene que respetar los modos de proceder de tales sistemas y evitar la imposición de cualquier lógica que les sea extraña. Luhmann (1984, 654). Lo ha planteado como una estrategia cognoscitiva, pero podría formularse de manera pragmática: «El objeto solo puede ser investigado poniendo en movimiento su autorreferencia, es decir, aprovechando su propio movimiento». Se trataría de explotar, más que de combatir, la tendencia inherente de los sistemas complejos a autoorganizarse. La alternativa más prometedora para el gobierno de los sistemas complejos es la «autoorganización guiada» (Helbing 2015, 72), es decir, una acción orientada a permitir su autoorganización y a impedir únicamente aquellas dinámicas que pusieran en peligro la autoorganización de otros subsistemas.

Deberíamos partir en cualquier caso de la paradoja que caracteriza inevitablemente el gobierno de los sistemas complejos: el sistema no puede ser controlado, pero el gobierno es fundamental para el sistema y su evolución. Entender así la función del gobierno es más difícil que en el planteamiento tradicional, que veía al gobierno fuera del sistema y

corrigiendo los fallos del mercado o reparando los daños causados por una dinámica implacable sobre la que en última instancia no tenía poder de configuración. La renuncia al control no es una falta de ambición, sino una liberación que permite a la política otros desempeños más importantes. Nos topamos aquí con una aparente contradicción de la política de la complejidad: tiene que ser lo suficientemente fuerte como para «diseñar un ecosistema en el que la intervención del gobierno sea limitada» (Colander / Kupers 2014, 23). Y es que, en un entorno de complejidad, el gobierno no está para controlar el sistema sino para jugar un papel activo en la configuración de la ecoestructura general. El control de un sistema complejo es imposible, pero la influencia no. Gobernar sistemas complejos implica una combinación de dinámicas de abajo hacia arriba y de influencia de arriba hacia abajo; el debate consistirá en cómo articular una y otra.

Todas las dificultades de gobernar proceden del hecho de que es siempre una operación contradictoria porque pretende modificar algo que a su vez está obligado a respetar. Si la sociedad no fuera tan sospechosamente proclive a organizarse al margen del gobierno, si fuera más simple y las exigencias democráticas menos severas... Pero esta paradoja del acto de gobernar caracteriza también a otros tipos de intervención en sistemas complejos, en todos los cuales una forma de autoridad se asoma a un ámbito donde las cosas tienden a ordenarse sin contar con esa autoridad. A los médicos se les confronta con la lógica de un cuerpo autónomo; a los terapeutas, con la lógica de la psique; a los consultores con la lógica de las organizaciones; a los profesores, con esa extraña lógica que anida en la cabeza de los estudiantes y a los políticos, con la lógica contradictoria de las sociedades. Gobernar implica aceptar las propias limitaciones de la intervención y reconocer que, en el fondo, como bien sabía Rousseau, el gobierno es siempre autogobierno. Desde esta perspectiva debe entenderse el escándalo de Hume al observar la facilidad con la que muchos eran gobernados por unos pocos. Lo que debe ser justificado es que uno sea gobernado por otros, la delegación, la intervención desde fuera, que otros hablen por uno mismo y lo representen, por más que este tipo de «gobierno de los otros» sea muy habitual e incluso conveniente.

8.4. EL GOBIERNO INDIRECTO

Por lo general, la tarea de gobernar se ha entendido como control, dirección, poder, liderazgo, jerarquía, soberanía y orden. Algo de todo eso hay en cualquier acción de gobierno, qué duda cabe. Ahora bien, esta perspectiva ha impedido explorar otras posibilidades que tienen que ver con el gobierno del contexto, el gobierno indirecto, el poder débil, la cooperación, la regulación o la soberanía compartida. Propongo que investiguemos las posibilidades de lo que podríamos llamar un gobierno indirecto, que por lo demás no es algo extraño a muchas de nuestras prácticas actuales, pero que necesita ser teorizado y, sobre todo, legitimado con una mayor precisión. Podríamos encontrar en este ámbito muchas soluciones a algunas de las paradojas a las que me he referido, principalmente a la inevitabilidad e imposibilidad de gobernar. De este modo sería posible conseguir una cierta reconciliación entre eficacia y legitimidad, tecnocracia y populismo, las razones de la técnica y las razones de la gente. Y daríamos paso a una armonización de la libertad y la autoridad o, al menos, a un marco en el que realizar ambas pretensiones al mismo tiempo, aunque sea en un equilibrio tenso y contradictorio.

Sabemos mejor lo que no es políticamente posible que lo que sí lo es. La teoría de sistemas nos enseñó hace tiempo que los sistemas sociales tienen su propia semántica y no se dejan gobernar desde fuera. No tiene sentido (y no será obedecido) decir al sistema económico que tenga en cuenta otros valores distintos del dinero, del mismo modo que un artista no aceptará la censura moral, ni podemos estar exigiendo continuamente al científico rentabilidad económica y roza el ridículo acusar a un político de estar pretendiendo obtener votos. ¿Qué otra cosa pueden hacer todos ellos? La única limitación de esas lógicas autorreferenciales consiste en que cada una de ellas pueda descubrir por sí misma su posible autoamenaza cuando se lleva al extremo y no tiene en cuenta que debe coexistir con otros sistemas que tienen otras prioridades: que los mercados financieros acepten una regulación política porque son conscientes de lo perjudicial que puede

resultar la absoluta financiarización de la economía; que el artista agote las posibilidades expresivas de la transgresión y vea que la belleza tiene otras posibilidades; que el científico acepte unas obligaciones sociales aunque solo sea porque de este modo consigue la financiación para sus experimentos o que el político descubra que la confianza pública de la que en última instancia depende puede obligarle a ciertas autolimitaciones.

Gobernar es una acción incierta, difícil y abierta al fracaso. La política interviene en una sociedad en la que hay diversos sistemas (económico, legal, medioambiental, científico...) y cada uno de estos recibe la acción de gobierno de una manera diferente y la percibe conforme a sus propios valores (unos solo quieren saber cuánto cuesta, otros si está permitido, otros quieren conseguir un efecto social sin estar especialmente interesados en su coste económico o en su cauce legal...). Cada uno de esos sistemas tiene un conjunto de valores, semánticas, racionalidades, preferencias e intereses que no coincide completamente con el de los otros. Pues bien, desde la perspectiva indirecta que planteo, gobernar consiste en facilitar la reflexión de esos sistemas autónomos para que ellos mismos descubran sus posibilidades catastróficas y se protejan frente a ellas con algún tipo de autolimitación. En el fondo, se trata de que caigan en la cuenta de que a lo que más han de temer es a ellos mismos, a su comportamiento irreflexivo.

Me estoy refiriendo a formas de gobernar que podrían englobarse bajo la metáfora del «circunvenir» introducida por Merlau-Ponty (1949, 1960), que sugiere, en un sentido fuerte, el acto de embaucar o engañar con artificios, pero también circunvalación, rodeo o delimitación: «Ni puro hecho, ni derecho absoluto, el poder no constriñe, no persuade: circunviene –y se circunviene mejor apelando a la libertad que aterrorizando». En esta expresión disponemos de todo el ámbito semántico del gobierno indirecto, su carácter de incitación y sus funciones infraestructurales.

Muchos de los componentes de la gobernanza democrática, de lo que podríamos llamar «poder débil» (Göhler / Höppner / De La Rosa 2009), no son propiamente ejercicios de poder en el sentido clásico, sino incentivos que se llevan a cabo a través del argumento racional, la expectativa de beneficio mutuo o el miedo a dañar la propia reputación. El poder duro (sin

conocimiento, sin persuasión, unilateral, como una orden) no es un procedimiento adecuado para gobernar procesos sistémicos de elevada complejidad. No es un modo apropiado para gobernar el sistema financiero, ni para proteger a los consumidores, reducir la contaminación o proporcionar seguridad. Cuanto más depende la política del desarrollo de procesos para formar una voluntad política inteligente, más antigua aparece la idea de soberanía o poder fuerte.

La razón política se presenta desde esta perspectiva como una razón incitadora, que pretende estimular unas opciones y disuadir de otras, según sean los objetivos finales deseables, sabiendo que la mayor parte de las veces se trata de cambios de conducta a los que no se puede obligar, que solo cabe incitar, favorecer o convencer. Consiste en medidas infraestructurales que sirven para «encaminar a los actores en una determinada dirección manipulando sus estructuras de preferencia y oportunidad» (Rosewitz / Schimank 1988, 322). La fortaleza del gobierno no consiste en forzar a la gente a hacer algo, sino en una autoridad que anime a la gente a hacer lo que conviene al bien común. Ejemplos de lo que Lindblom (1977) llamaba «sistemas preceptorales» serían los cambios de conducta en relación con la salud o el tráfico, actitudes hacia la emigración, colaboración en programas ecológicos o de ahorro energético, mejora del nivel de formación, favorecimiento de la innovación o formas de consumo medioambientalmente sostenibles.

No se trata de que el Estado se limite a reparar los fallos del sistema, sino de asegurar las condiciones en las que el autogobierno del sistema social pueda funcionar correctamente. Hablamos de algo más sutil que ese reparto del territorio entre lo privado y lo público que ha sido diseñado de una manera rígida y estática, como si la sociedad no pudiera desarrollar ninguna reflexividad respecto de lo común o el Estado no tuviera que desempeñar ninguna función que podríamos llamar «empresarial». El ejemplo propuesto por Mariana Mazzucato (2013) es muy ilustrativo de que estas divisiones no son útiles para la gobernanza de la sociedad contemporánea: basta mencionar el número de casos en diferentes sectores (biotecnología, telecomunicaciones, industria farmacéutica, inversiones de

alto riesgo) en los que ha habido una iniciativa del Estado antes de que se implicara el sector privado. También cabe mencionar en este contexto la propuesta de la New Public Value Governance de liberar el concepto de lo público de su fijación en el Estado y considerar a la ciudadanía como legítimos realizadores de las tareas públicas en entornos de elevada complejidad, de manera que las instancias estatales actúen más como moderadores y facilitadores de la cooperación (Bryson / Crosby / Bloomer 2014).

En los últimos años se han propuesto formas de gobernar que tienen el aire de familia del gobierno indirecto o débil y que requieren una adecuada justificación conceptual. Podrían agruparse estas sugerencias en tres ámbitos: 1) el poder blando y argumentativo en las relaciones entre sujetos; 2) el gobierno del contexto referido a los subsistemas sociales, y 3) el condicionamiento infraestructural de las elecciones.

1) La teoría del poder blando (*soft power*) procede en buena medida de una nueva concepción de las relaciones internacionales que aspira a sustituir el unilateralismo por la diplomacia y la multilateralidad (Nye 1990; 2004). Es una teoría del poder porque trata de que otros hagan ciertas cosas, pero lo es del poder blando porque pretende hacerlo sin coerción. En la Unión Europea, el Método Abierto de Coordinación (*Open Method of Coordination*) fue introducido en la década de 1990 como un conjunto de procedimientos para la gobernanza de una Unión de la que formaban parte estados soberanos y que debían regirse entre sí de una manera postsoberana. La eficacia de sus resultados es cuestionable, pero, en cualquier caso, pretendía poner en juego objetivos y directivas no obligatorias, indicadores comúnmente acordados, procesos de medición continuos y sistemáticos o *benchmarking* y persuasión en áreas en las que las instituciones comunitarias no tenían competencia o la tenían muy limitada. En última instancia, formas de «gobierno blando» son todos los procedimientos argumentativos, que reemplazan la dominación unilateral por los procedimientos de influencia recíproca en espacios deliberativos en los que se intercambian sus funciones el sujeto y el objeto de gobierno.

2) Otras estrategias de gobierno indirecto pueden agruparse en el concepto de «gobierno del contexto» (Willke 1989), especialmente cuando nos referimos al gobierno de subsistemas sociales diferenciados. Consistiría en una combinación de las capacidades de autoorganización de cada uno de los sistemas y las posibilidades de las que dispone la política para establecer las condiciones y los marcos en los que deben desplegarse tales sistemas autónomos. Se articularían así, en un nuevo equilibrio, las lógicas de inteligencia distribuida con las de la última palabra que correspondería a la política, la *crowd wisdom* y la *Kompetenz-Kompetenz*, la horizontalidad de las masas y la verticalidad de la política; podríamos liberar a la política del peso de muchas decisiones para las que tiene autoridad jerárquica pero no competencia cognitiva, al tiempo que ahorraríamos a los sistemas autónomos los errores que proceden de su ceguera para la compatibilidad del conjunto, sus efectos laterales y los riesgos mal calculados. «Condicionar el autogobierno» podría ser una buena formulación para definir el objetivo de estas intervenciones contextuales, con las que no se pretende controlar el comportamiento, sino proporcionar a la sociedad formas de organización, procedimientos, autocontrol y delimitación de competencias que permitan a los distintos sistemas entender su autogobierno junto a otros sistemas que también se gobiernan a sí mismos. El gobierno del contexto es más complicado y más indirecto que el control, pero no destruye la autonomía y lógica idiosincrasia de lo que pretende gobernar. Por un lado, acepta la diferenciación funcional como la arquitectura básica de las sociedades modernas y, por otro, suministra procedimientos para que los sistemas se relacionen entre sí. La noción de contexto ha de entenderse aquí en el sentido de la selección natural de Darwin, que vino a sustituir al estricto determinismo de la mecánica clásica, es decir, como un nuevo tipo de autoorganización que implica una causalidad reflexiva.

3) Un tercer grupo de estrategias de gobierno indirecto se contiene bajo la idea del *nudging* con la que las ciencias del comportamiento, la teoría política y la economía defienden la posibilidad de conseguir una aceptación no forzada en los comportamientos de individuos o grupos con mayor

efectividad que la legislación o la coacción (Thaler / Sunstein 2008). Un *nudge* es un impulso o empujón con el que se intenta promover conductas que benefician al interés común, procedimientos modestos y sutiles para conseguir que la gente sitúe el interés general por encima de sus deseos individuales. No se trata tanto de ordenar como de incitar, favorecer, implicar, configurar, empujar, estimular. Por eso se ha podido calificar a esta estrategia de gobierno como «activismo del *laissez-faire*» (Colander / Kupers 2014) o «paternalismo suave» (Sunstein 2014). Puede haber una concepción pública del interés general y este puede ser promovido (contra el libertarismo que subyace en las lógicas meramente agregativas del neoliberalismo o la supuesta racionalidad del *homo economicus*), pero esta promoción no se confía a las viejas formas de paternalismo autoritario. Todo se juega en la importancia concedida al diseño político de la «arquitectura de elección» o *choice architecture*, que no fuerza a nadie a hacer nada y mantiene la libertad de elección, pero facilita que la gente haga lo que políticamente se considera más conveniente. Nos estamos refiriendo a multitud de procedimientos que no impiden la elección al tiempo que la orientan: información, advertencias, concienciación, procedimientos, protocolos, estímulos (pro o anticíclicos), emulación y comparación (ránkings), normas dispositivas o *default rules*, todo el ámbito de la regulación y los incentivos, en relación con la salud, el tráfico, el consumo, la deuda, el medio ambiente... En estas formas de condicionamiento débil o indirecto se descarga tanto a los gobiernos (cuya capacidad de obligar es limitada) como a los individuos (que se verían sobrecargados sin ninguna orientación que guíe sus decisiones).

8.5. CRÍTICA DE LA RAZÓN POLÍTICA INDIRECTA

Si las dos hipótesis precedentes son ciertas –la dificultad de gobernar mediante procedimientos directos y la inevitabilidad de gobernar de alguna manera si es que queremos evitar ciertos encadenamientos catastróficos a

los que se arriesgan las sociedades que lo confían todo a la mera agregación—, entonces el territorio de lo que hemos llamado gobierno indirecto se presenta como un espacio lleno de posibilidades, pero al mismo tiempo no exento de ciertas ambigüedades que aquí solo puedo señalar a modo de breve conclusión y sugerencia de posibles investigaciones futuras.

La tarea de gobernar consistiría en «establecer las metacondiciones correctas» (Colander / Kupers 2014). Esto es un ideal normativo, pero también una constatación de hechos. El gobierno de las sociedades se lleva a cabo cada vez más mediante procedimientos indirectos y cada vez confiamos menos en que el cambio real de las sociedades pueda ser el resultado inexorable de una orden o un mandato. Incluso la legislación aparece como un medio insuficiente para promover verdaderas transformaciones sociales.

El espacio del condicionamiento indirecto es un lugar de promoción del bien común por las mismas razones por las que puede serlo para ejercer la dominación. Si las buenas políticas confían poco en la imposición directa, las malas exploran igualmente las posibilidades de este tipo de procedimientos. Frente a una concepción demasiado «física» de los impedimentos de la libertad, las actuales amenazas han de entenderse más bien como manipulación, generalmente ejercida por sistemas coactivos anónimos, lógicas que aparentemente carecen de alternativas y que con frecuencia se llevan a cabo de un modo imperceptible.

Formalmente son idénticas la lógica con la que se favorece un consumo responsable y la que crea esos efectos de contagio que están en el origen de las burbujas financieras; nada nos asegura que quien puede condicionar nuestros comportamientos para el bien no pueda hacerlo para el mal; los procedimientos para que hagamos lo correcto con el fin de no dañar nuestra reputación también están en el origen de las peores formas de competitividad; se nos advierte del riesgo, pero también se manipulan nuestros miedos; se apela a la innovación y terminamos innovando todos del mismo modo; es muy tenue la diferencia entre la persuasión argumentada y la manipulación propagandística, entre el uso de los *big data* al servicio de nuestros deseos y su instrumentalización para controlarnos.

Las promesas del *nudging* coinciden con las sutiles amenazas de esa forma de poder disciplinar que denunciaba Foucault (1994) con el término «gubernamentalidad» (*gouvernementalité*) o la configuración de las hegemonías que desvelan Laclau y Mouffe (2001) en virtud de las cuales se constituye una determinada normalidad sin necesidad de que nadie lo ordene directamente. Desconocer esta ambivalencia equivale a incapacitarse para toda perspectiva normativa y crítica sobre las nuevas realidades. Hay algunos autores que interpretan el campo social como si estuviera regido por una lógica de intervención libre de dominio. De este modo parecen desconocer que no todos disponen de los mismos recursos y oportunidades, desentendiéndose así de una realidad central de la política: el poder. Muchos conflictos deben entenderse sobre la base de las asimetrías de poder, en ocasiones muy persistentes y estructurales. Con frecuencia es precisamente la desigual distribución de dichos recursos lo que explica por qué son elegibles ciertas opciones y no otras.

Por eso esta exploración de las posibilidades de gobierno indirecto debe ir acompañada de una crítica de la razón política indirecta. Si la concepción del poder explícito y vertical es incapaz de descubrir posibilidades indirectas de gobernar, tampoco suele ser especialmente sensible a las formas de dominación que no se basan en una imposición desnuda. Con estas formas de condicionar ocurre algo similar a lo que pasa con los correctores ortográficos, gracias a los cuales evitamos ciertos errores pero que muchas veces nos llevan a decir algo distinto de lo que queríamos. Los debates futuros acerca de la democraticidad de nuestras sociedades van a girar menos en torno a la emancipación y la represión expresas como al condicionamiento implícito que se contiene en la arquitectura de nuestras decisiones.

El problema podría formularse de la siguiente manera: ¿hasta qué punto es correcto que un Estado democrático que debería reconocer un gran valor a la autodeterminación de sus ciudadanos se preocupe de su vida buena? En las sociedades basadas en la autodeterminación individual la posibilidad de que los seres humanos sean determinados por otros, incluido el Estado, podría juzgarse como algo inadecuado. Al mismo tiempo, incluso en tales

sociedades liberales se considera que el Estado puede hacer algo por el bien de su ciudadanía en vez de abstenerse y abandonarlos, por así decirlo, a su decisión individual. El Estado interviene en la libertad de la ciudadanía en la medida en que trata de configurar la sociedad de manera que sea más fácil realizar actividades valiosas y evitar lo dañino. Cabe pensar en la posibilidad de decisiones personales que sean incompatibles con la buena vida, aunque también es cierto que los errores individuales o colectivos no justifican sin más la intromisión de otros en las propias decisiones o la autoridad del Estado.

Este es a grandes rasgos el dilema que plantea la intervención del gobierno cuando restringe opciones o, de algún modo, elige por uno mismo. La reticencia liberal a interferir en la libertad de las personas ya fue formulada por Kant (1992, 290) y Mill (1977, 223). Un verdadero atolladero teórico que ha provocado también un intenso debate en los últimos años y que podría agruparse en las posiciones liberales (Düber 2016; Quong 2011), neutralistas (Rawls 1971; Dworkin 1985; Larmore 1987) y paternalistas (Raz 1986; Conly 2013; Ben-Porath 2010; Thaler / Sunstein 2008). Este último, el llamado «paternalismo libertario» propuesto por Thaler y Sunstein, se plantea como una fórmula intermedia para equilibrar el control externo y el control propio, tan alejado de la disciplina externa minuciosa como de la optimización por la competencia que lo confía todo a la autorregulación que se decide en el tribunal del mercado. Esta posición ha provocado diversas reacciones críticas desde el liberalismo individualista (Ariely 2009; Gigerenzer 2015) y una correspondiente defensa acerca de la legitimidad de incluir concepciones del bien en la política (Sunstein 2016).

El argumento de que una modificación de los costes de oportunidad en relación con determinadas actividades equivale a una manipulación no es una buena crítica. Con la idea de trabajar en la arquitectura de las decisiones se trata de hacer más atractivas las buenas opciones, manteniendo abierta la posibilidad de que alguien elija contra el criterio preferido por los diseñadores. La ciudadanía debe ser protegida de sus errores, de su inercia y sus falsas intuiciones. Hay prácticas que a primera

vista parecen paternalistas (el deber de usar el cinturón de seguridad al conducir, la escolarización obligatoria, la prescripción de las vacunas, la prohibición del duelo, la obligatoriedad social de estar asegurado, la alimentación forzosa a quienes hacen huelga de hambre...), pero que pueden ser defendidas con el argumento de que favorecer ciertas opciones consideradas valiosas no es lo mismo que favorecer una opción cualquiera. Por supuesto que hay toda una graduación en estas opciones vitales y, por ejemplo, las incitaciones son más fáciles de justificar que las amenazas.

En el fondo, cabe considerar que estas modalidades de gobierno indirecto forman parte del autogobierno de la sociedad. Las decisiones personales y los planes de vida propios no surgen de la nada, sino que resultan de determinadas constelaciones sociales; hay configuraciones estructurales que favorecen e incluso determinan ciertas decisiones individuales más que otras. Tenemos obligaciones en relación con la autonomía de los demás que van más allá de la no dominación o la manipulación, como asegurar una adecuada *cantidad* de opciones y la *capacidad* de usar dichas oportunidades. Para el bien de una persona hay aspectos más importantes que su libre decisión, como cuando se enfrentan perspectivas vitales sustanciales a una satisfacción en el corto plazo. En última instancia cualquier intervención o modalidad de esto que hemos llamado gobierno indirecto no tiene más que dos justificaciones: posibilitar una buena vida y proteger los bienes colectivos. El debate democrático del futuro, de nuestras libertades y de las obligaciones de los gobiernos, girará en torno al modo en que se articulan las decisiones individuales con lo que consideremos una vida valiosa y con la protección de los bienes comunes.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIELY, Dan (2009): *Predictable Irrational. The Hidden Forces that Shape Our Decisions*, Londres, Harper Collins.
- BAECKER, Dirk (2004): *Niklas Luhmann – Einführung in die Systemtheorie*, Heidelberg, Carl Auer.

- BEN-PORATH, Sigal (2010): *Tough Choices. Structured Paternalism and the Landscape of Choice*, Princeton University Press.
- BOBBIO, Norberto (1976): *Quale socialismo? Discussione di una alternativa*, Turín, Einaudi.
- BRYSON, John M. / CROSBY, Barbara C. / BLOOMBER, Laura (2014): «Public Value Governance. Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management», *Public Administration Review* 74, pp. 445-456.
- COLANDER, David / KUPERS, Roland (2014): *Complexity and the Art of Public Policy. Solving Society's Problems from the Bottom Up*, Princeton University Press.
- CONLY, Sarah (2013): *Against Autonomy. Justifying Coercive Paternalism*, Cambridge University Press.
- DÜBER, Dominik (2016): *Selbstbestimmung und das gute Leben im demokratischen Staat. Der Paternalismus-Einwand gegen den perfectionismus*, Münster, Mentis.
- DWORKIN, Ronald (1985): *A Matter of Principle*, Harvard University Press.
- FOUCAULT, Michel (1994): «La gouvernementalité», cours du 1/2/1978, *Dits et écrits*, III, Paris, Gallimard, pp. 635-657.
- GIGERENZER, Gerd (2015): «On the Supposed Evidence for Libertarian Paternalism», *Review of Philosophy and Psychology* 6, pp. 361-383.
- GÖHLER, Gerhard / HÖPPNER, Ulrike / DE LA ROSA, Sybille, eds. (2009): *Weiche Steuerung. Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole*: Baden-Baden, Nomos.
- GUIZOT, François (1821): *De moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, Paris, Ladvocat.
- HARDIN, Garrett (1968): «The Tragedy of the Commons», *Science* 162 (3859), pp. 1243-1248.
- HELBING, Dirk (2015): *Thinking Ahead*, Heidelberg, Springer.
- JESSOP, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity.
- KANT, Immanuel (1992) [1793]: *Über die Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*, ed. Heiner F. Klemme, Hamburgo, Meiner Verlag (AA VIII, p. 290).
- LACLAU, Ernesto / MOUFFE, Chantal (2001): *Hegemony and Socialist Strategy*, Nueva York, Verso.
- LARMORE, Charles (1987): *Patterns of Moral Complexity*, Cambridge University Press.
- LINDBLOM, Charles (1977): *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Nueva York, Basic Books.
- LUHMANN, Niklas (1984): *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Fráncfort, Suhrkamp.

- (1989): «Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag», *Politische Vierteljahresschrift* 30/1, pp. 4-9.
- MADISON, James (1995): *The Federalist Papers*, Londres, Penguin.
- MAYNTZ, Renate (2001): «Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive», en Hans-Peter Burth / Axel Görlitz (eds.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden, Nomos, pp. 17-47.
- MAZZUCATO, Mariana (2013): *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Nueva York, Anthem Press.
- MERLAU-PONTY, Maurice (1949): «Notes sur Machiavel», en *Signes*, París, Gallimard.
- MILL, John Stuart (1977) [1859]: *On Liberty*, en *Collected Works XVIII*, ed. J. M. Robson, Londres, Routledge, pp. 213-310.
- NASSEHI, Armin (2017): *Die letzte Stunde der Wahrheit*, Hamburgo Kursbuch.
- NOZICK, Robert (1974): *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, Basic Books.
- NYE, Joseph (1990): *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books.
- (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs.
- QUONG, Jonhatan (2011): *Liberalism without Perfection*, Oxford University Press.
- RAWLS, John (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- RAZ, Joseph (1986): *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon Press.
- ROSE, Nicolas (1999): *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge University Press.
- ROSEWITZ, Bernd / SCHIMANK, Uwe (1988): «Verselbständigung und politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme», en Renate Maintz, *Differenzierung uund Verselbständigung zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Fráncfort, Campus, pp. 295-329.
- SCHUTTER, Olivier de / LENOBLE, Jacques (2010): *Reflexive Governance. Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*, Oxford, Hart.
- STIGLITZ, Joseph (1989): «On the Economic Role of the State», en Stiglitz y otros, *The Economic Role of the State*, Oxford, Blackwell.
- SUNSTEIN, Cass (2014): *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism*, Yale University Press.
- (2016): *The Ethics of Influence. Government in the Age of Behavioral Science*, Cambridge University Press.
- THALER, Richard / SUNSTEIN, Cass (2008): *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Londres, Penguin.

WILLKE, Helmut (1989): *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*, Weinheim / München, Juventa.

La administración de la democracia

La administración es todo aquel conjunto de actividades públicas fuera de la legislación, la actividad judicial y el gobierno. Como sentenció Max Weber (1956, 126): «En su forma cotidiana, el poder es administración». Estas formas administrativas de gobierno, gestión pública, prestación de servicios y asistencia no parecen demasiado relevantes para la democracia, si tenemos en cuenta la poca atención que le prestan los teóricos de la democracia y las escasas ambiciones normativas del derecho administrativo. Se diría que son actividades importantes para la gente, pero no lo son tanto a la hora de juzgar la calidad de una democracia. Para enjuiciar el valor de un sistema democrático parecen más importantes los sistemas de representación o el modo como gobierna el poder ejecutivo. Esta desatención hacia el significado democrático de la administración restringe el concepto de democracia a sus aspectos más extraordinarios y ostentosos, mientras que la relación cotidiana entre la ciudadanía y las administraciones sería democráticamente neutra o irrelevante. Propongo, por el contrario, llamar la atención sobre lo que podríamos llamar la *infraestructura burocrática* de la democracia. Esta dimensión prosaica de la democracia es fundamental y en ella se decide la calidad de nuestra democracia al menos tanto como en la legislación o el gobierno propiamente dichos.

9.1. LA RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA

La administración es un asunto que debe ser juzgado por la ciudadanía, para lo cual es necesario comprenderla, que no es solo saber cómo funciona sino estar en condiciones de valorar si lo hace adecuadamente. Pero se trata de una institución mal entendida y nuestra relación con ella está abarrotada de lugares comunes. Una de las dificultades para llevar a cabo esa tarea de enjuiciar a la administración procede del hecho de que la burocracia esté llena de connotaciones negativas, en un doble y opuesto sentido: como impotente y como omnipotente. Resulta por lo menos curioso la fuerza con que han ocupado el espacio de la crítica a la burocracia dos acusaciones de signo contrario que solo comparten la falta de matices: tenemos, por un lado, las críticas a la ineptitud de la burocracia (irreformabilidad, crecimiento ilimitado, dispendio) y, por otro, la crítica a su excesivo control (de lo que son un ejemplo paradigmático Foucault 1975 y Agamben 1998). ¿En qué quedamos, en que la administración no tiene poder alguno o en que tiene demasiado?

Mi hipótesis, en cambio, es que debemos ponderar con menos dramatismo el significado político de la administración. Tal vez haya llegado el momento de redescubrir la burocracia y su sentido democrático (Olsen 2006). Nos podemos permitir la crítica a la burocracia porque esta se ha convertido en algo normal y porque en una democracia el comportamiento de las administraciones está sometido al escrutinio público. Lo que no podemos es desconocer su lógica y qué debemos esperar de ella en una sociedad democrática.

¿Para qué sirven entonces las instituciones y cuál es la lógica institucional? La burocracia es la forma de legitimar el tránsito de una administración personal a una administración pública. Donde había decisiones personales, tenemos ahora rutinas, protocolos, procedimientos, es decir, formas de decidir que tienen un carácter previsible, calculable, no arbitrario ni improvisado. Esto significa que se reduce el ámbito de las posibles opciones a un limitado elenco de procedimientos de acuerdo con los asuntos de que se trate. De este modo puede decirse que la primera función de las instituciones es reducir la complejidad, posibilitar las decisiones humanas también en condiciones de racionalidad limitada. En su

célebre libro sobre la conducta administrativa, Herbert Simon (1947) identificaba como la prestación central de las organizaciones formales la descarga frente a la complejidad de las decisiones. En la medida en que las instituciones presentan como evidente lo que no lo es, además de exonerarnos de la obligación de decidir en todo momento proporcionan a las decisiones adoptadas una legitimidad espontánea.

Con todo lo positivo y lo negativo que esto implica, las instituciones estabilizan. La estabilidad de las instituciones no se debe primariamente a una deliberada voluntad de favorecerla, sino a un mecanismo elemental y a la necesidad cuasi instintiva por la que los seres humanos se protegen del exceso de complejidad. Las instituciones orientan, pero gracias a que limitan el ámbito de las opciones posibles que los individuos tienen a su disposición. La oferta de estabilidad no es un bien menor, especialmente en momentos de cambio acelerado o de incertidumbre general.

La administración reduce la complejidad, pero puede también aumentarla. La administración pública se enfrenta siempre a una paradoja: por un lado, permite a los seres humanos emprender una serie de tareas colectivas coordinadas de las que serían incapaces individualmente o en pequeños grupos; por otro, son instrumentos de tal complejidad que apenas pueden ser controlados por quienes los ponen en marcha. Las administraciones desarrollan su vida propia sin que nadie pueda controlarlas. El gran desafío de todas las estrategias de gobernanza administrativa o de reforma de la administración consiste en cómo conseguir que la administración no termine capitulando frente a la propia complejidad, que la lógica de no ser algo disponible y modificable arbitrariamente que caracteriza a toda realidad administrativa no acabe siendo una inercia ingobernable o un entramado que impida cualquier reforma.

9.2. ADMINISTRACIÓN Y SOCIEDAD

En una sociedad democrática la administración es un instrumento del Parlamento y del gobierno, pero no solo eso; es además un elemento de integración social, no únicamente en periodos de grave crisis. También bajo condiciones de estabilidad democrática asegura la cohesión social. Para ilustrar este punto, James G. March y Herbert Simon introdujeron un concepto de administración como sistema abierto de participantes y relativizaron la distinción entre miembros y no miembros de la administración (March / Simon 1958). Una administración integradora puede ser considerada como el concepto más adecuado de administración democrática en la medida en que la entiende como un sistema abierto que introduce en su lógica la influencia que en ella pueda ejercer la sociedad civil.

Donald J. Kingsley propuso el concepto de «burocracia representativa» para aludir a una forma inclusiva de concebir la administración (Kingsley 1944). Este concepto puede entenderse como un modo de implicar a la ciudadanía en una estrategia que va más allá de la cooperación entre las administraciones. Los modernos sistemas de gobierno y administración no se pueden permitir el lujo de prescindir de una parte significativa de su ciudadanía a la hora de gestionar los asuntos públicos. La competencia técnica de las administraciones no es suficiente y, además, no está claro que dicha competencia esté siempre y necesariamente en las administraciones. En una sociedad del conocimiento, con inteligencia distribuida, hay que movilizar el conocimiento y las competencias sociales (que se expresa en ocasiones también bajo la forma de resistencia y protesta). El servicio público también ha de ser representativo de la sociedad a la que sirve, no puede ser un cuerpo absolutamente separado de su sociedad. Los ciudadanos deben poder identificarse también con su administración y tener algún tipo de incidencia en ella.

La administración sirve a la sociedad y hay muchas maneras de expresar esta finalidad. En ocasiones es deseable la participación y la implicación ciudadana directa, pero el modo en el que habitualmente se realiza esa conexión entre administración y sociedad se expresa en el concepto de responsabilidad o, mejor, en la tensión entre autonomía y responsabilidad.

La primera y más inmediata responsabilidad de la administración –de carácter interno– debe ser rendir cuentas ante aquellas instancias encargadas de su control, como el Parlamento, los tribunales de cuentas, los servicios superiores, las comisiones éticas... En este ámbito intervienen valores como la efectividad, las reglas formales de la jerarquía, la legalidad y el control financiero. Además de estos controles, está el *ethos* personal de los miembros de la administración y todos los criterios éticos de integridad recogidos en sus códigos. Hacia fuera estaría todo el ámbito de la opinión pública, la obligación de informar y la transparencia. La administración debe estar organizada de tal manera que permita el desempeño efectivo de sus tareas y que ese desempeño sea socialmente controlable. Todo ello se sintetiza en una ética de la responsabilidad de los miembros de la administración, la conciencia de que administran recursos en nombre de un tercero, de la sociedad, y que deben dar cuenta de ello tanto a las instituciones internas que velan por ello en la propia administración como de cara a la opinión pública.

No hay que olvidar que todo esto se lleva a cabo en el seno de una institución que debe conjugar autonomía y responsabilidad. En la administración hay grupos que trabajan con su propia lógica profesional y que se ocupan fundamentalmente del aspecto «objetivo» de las tareas públicas, del saber experto que permite garantizar la viabilidad, seguridad o consistencia de ciertas obras públicas, por ejemplo, pero que están hasta cierto punto distanciados de la dimensión política que todo ello implica. Ahora bien, una administración pública en una democracia tiene que considerar también otros aspectos menos técnicos y más «subjetivos», como la participación o la transparencia. Son exigencias que tienen que ver con el carácter público de la administración en una democracia.

Ese carácter público y abierto de la administración plantea también muchos dilemas, como la protección de datos o el aseguramiento de la representatividad en la participación teniendo en cuenta que las capacidades de influencia no están organizadas igualitariamente, la protección de los intereses públicos frente a los particulares, que no sea capturada por los grupos de intereses, la viabilidad técnica o económica de las iniciativas

surgidas de la ciudadanía, de manera que la administración no renuncie a sus propias responsabilidades.

9.3. LA BUROCRACIA Y LA POLÍTICA

Con la creación de la administración moderna se disolvió el sistema de poder personal propio de la Europa feudal, así como las diversas formas de control tribal. La delegación de poder y recursos significó la creación de un nuevo grupo profesional, los funcionarios. Woodrow Wilson (1887), uno de los principales teóricos de las modernas administraciones, consideraba que la realidad de una administración responsable se debía a dos cosas: a la profesionalidad del personal y a la separación entre política y administración. Desde entonces se formuló una diferencia y una tensión entre burocracia y política, entre funcionarios y políticos, que no ha dejado de caracterizar a nuestros sistemas.

Uno de los procedimientos mediante el cual las sociedades modernas proporcionan un equilibrio entre estabilidad y cambio es precisamente esta separación de política y administración. Las rutinas administrativas velan por la continuidad: aunque haya cambios de gobierno, se encargan de que también en tiempos de inestabilidad política se recojan las basuras, se abran las escuelas y funcionen las urgencias de los hospitales.

En principio, la administración en una democracia debe ser apolítica. Las decisiones propiamente administrativas no deben ser adoptadas con criterios políticos, del mismo modo que no tendría sentido que nuestra posición ideológica como ciudadanos influya en el comportamiento de los funcionarios con los que tenemos que relacionarnos. En la función pública debe regir un sistema de mérito y profesionalidad, no los intereses partidistas o sindicales. La separación de política y administración es una conquista del Estado de Derecho y la democracia representativa. Por supuesto que en una democracia todo el poder procede del pueblo y la administración debe ser responsable ante él. Pero esta responsabilidad sería imposible si no dispusiera al mismo tiempo de una correspondiente

autonomía frente al sistema político, pero también autonomía de cada una de las unidades que constituyen la administración. Es verdad que la delegación de poder a la administración es un riesgo para la democracia, pero, como aseguraba Wilson (1887), en el poder no hay ningún peligro mientras no sea irresponsable.

Ahora bien, una democracia es un sistema en el que no son los expertos quienes tienen la última palabra, sino la ciudadanía, lo que se traduce en el hecho de que por encima de la administración están los políticos, es decir, aquellos que nos representan. Para quien tenga una concepción demasiado elevada de la competencia técnica no dejará de ser un escándalo el hecho de que para ser ministra o director general y dirigir la administración no se deba disponer de ninguna cualificación específica, pero conviene que no perdamos de vista la profunda razón democrática de todo ello: en una democracia no mandan los expertos sino, representativamente, la ciudadanía.

En una sociedad democrática esta zona de contacto entre técnicos y políticos es también una zona polémica. Quien dirige políticamente la administración tiene el derecho y la responsabilidad de configurar ese espacio con criterios políticos, pero también es un indicio de mala gestión que demasiados puestos de la administración se conviertan en botines del partido que ha ganado las elecciones. Una administración de una sociedad democrática tiene que articular equilibradamente los criterios técnicos y políticos, la imparcialidad de los procedimientos y el respeto a la voluntad política que se exprese en cada momento. Pensemos en la pesadilla que sería una administración que despreciara los procedimientos, que prefiriera a los diletantes en vez de a los expertos, que no documentara sus decisiones, que cambiara arbitrariamente de criterio. Pero también lo sería una administración que no conociera ninguna excepción a las reglas, que no tuviera ninguna sensibilidad para percibir que las reglas se han alejado de la realidad, cuya atención a los detalles le hiciera perder de vista los grandes contextos.

En última instancia, el roce entre los criterios administrativos y las directivas políticas es beneficioso para ambos. Podríamos sintetizarlo en la

idea de que la administración corrige la frivolidad de los políticos y los políticos corrigen el conservadurismo de los funcionarios. Cuando hablamos de autonomía de la administración o de primacía de la política no estamos propiamente hablando de una estricta separación o de una rígida jerarquía, sino de dos dimensiones de la gobernanza democrática que deben ser armonizadas. Una cosa es que los partidos políticos no instrumentalicen la administración y otra que esta no pueda expresar de algún modo la voluntad política de cada situación.

9.4. UNA ADMINISTRACIÓN INTELIGENTE

En sus orígenes, la burocracia fue diseñada como un conjunto de procesos para dar racionalidad a determinadas decisiones y, fundamentalmente, para acelerarlas. Hoy, en cambio, asociamos este término a lentitud e incluso ineficacia. ¿Qué ha pasado para que se modifiquen de un modo tan radical las connotaciones del concepto de burocracia? En parte tiene que ver con los inconvenientes de sus virtudes: previsibilidad, estabilidad, regularidad... La palabra burocracia alude a la complejidad e inflexibilidad de los procedimientos, lo cual tiene todas las ventajas de un sistema que toma en consideración los múltiples aspectos que han de atender los procesos administrativos, que hace valer un principio de generalidad y no admite arbitrariedades, pero que permite adivinar sus posibles inconvenientes, especialmente su incapacidad para aprender o realizar las transformaciones necesarias.

La misma estabilidad administrativa que es fundamental para nuestras sociedades democráticas plantea algunos inconvenientes cuando se trata de introducir alguna transformación. La solidez de las instituciones tiene como consecuencia la dificultad de modificarlas y la facilidad de neutralizar el cambio cuando este parece deseable (Tsebekis 2002).

A estas endémicas dificultades de aprender se refería Michel Crozier (1968, 284) cuando afirmaba que «la burocracia es un sistema incapaz de corregir sus propios fallos». En su opinión, el cambio en las organizaciones

solo se provocaría en virtud de graves disfunciones que lleven a una crisis. El ciclo vital de las organizaciones se caracterizaría por largos periodos de estabilidad y cortos periodos de crisis y cambio. Solo las crisis ofrecerían la posibilidad de emprender las modificaciones necesarias.

Los casos más dramáticos de esa dificultad de aprender serían más bien falta de voluntad e incluso obstinación para impedir el aprendizaje, cuyo mayor exponente es el llamado «sabotaje burocrático» (Brecht 1937), la enorme capacidad de obstrucción sistemática que puede ejercer una administración contra su propia dirección política legítima: deslealtad abierta, grupos de intereses, pero también las inercias derivadas de su mentalidad e incluso los efectos casi inevitables de su responsabilidad más bien conservadora, en la medida en que se atienen a los procedimientos establecidos.

Los aprendizajes que una administración debe estar en condiciones de realizar pueden agruparse en dos tipos, si recurrimos aquí a la clásica distinción entre aprendizajes de primer y segundo grado (*single-loop-learning* y *double-loop-learning*), según que se trate de cómo se realizan o modifican las tareas previstas de acuerdo con un fin establecido, o si son capaces de poner en cuestión e incluso modificar las tareas y los fines establecidos (Argyris / Schön 1978). Los primeros consistirían en una forma de adaptación apropiada a los problemas que se resuelven siempre de una determinada manera. Los segundos suponen un cuestionamiento estratégico y tienen que ver con asuntos que se refieren al desarrollo de la organización a largo plazo.

En cualquier caso, conviene no perder de vista que estamos hablando de aprendizajes colectivos, del sistema administrativo, no de sus miembros individualmente considerados. Para comprobar lo poco que tiene que ver la inteligencia de los sistemas con la de sus miembros, valga el siguiente ejemplo: con la cualificación puede aumentar incluso lo que Argyris denomina «incompetencia cualificada» (*skilled incompetence*): la alta cualificación especializada de ciertos funcionarios no solamente puede dificultar los aprendizajes radicales (*double-loop-learning*) sino que los hace más infrecuentes (Argyris 1999, 100). Las personas muy cualificadas

son especialmente hábiles a la hora de encontrar «rutinas defensivas» que sirven al mantenimiento del *statu quo*.

Si las administraciones públicas son sistemas sociales vivos, tienen que estar en condiciones de aprender, especialmente cuando han cambiado drásticamente las condiciones en las que nacieron y cuando cambian las condiciones en las que tienen que operar. Es cierto que una administración no corre el riesgo de desaparecer, como lo haría una empresa que no se adaptara a las condiciones del mercado, pero su incapacidad de tener en cuenta las circunstancias, reformarse y actuar estratégicamente la incapacitaría para cumplir los fines que se le asignan en un sistema democrático. La ciudadanía tiene derecho a esperar de su administración algo más que el estricto cumplimiento de las prescripciones establecidas. Tiene derecho a que la administración, incluso sin reconvenciones desde arriba o reclamaciones de sus usuarios, perciba los errores y los corrija para mejorar el cumplimiento de sus prestaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, Giorgio (1998): *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford University Press.
- ARGYRIS, Chris (1999): *On Organizational Learning*, Malden, Mass., Blackwell.
- ARGYRIS, Chris / SCHÖN, Donald A. (1978): *Organizational Learning. A Theory of Action Perspective*, Reading, Addison-Wesley.
- BRECHT, Arnold (1937): «Bureaucratic Sabotage», *Annales of the American Academy of Political and Social Sciences* 189, pp. 48-57.
- CROZIER, Michel (1968): «Der bürokratische Circulus Vitiosus», en Renate Mayntz (ed.), *Bürokratische Organisation*, Colonia, Kiepenheuer & Witsch, pp. 277-288.
- FOUCAULT, Michel (1975): *Surveiller et punir*, París, Gallimard.
- KINGSLEY, Donald J. (1944): *Representative Burocracy. A Interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs, The Antioch Press.
- MARCH, James G. / Simon, Herbert A. (1958): *Organisations*, Nueva York, Wiley.
- OLSEN, Johan P. (2006): «Maybe it's Time to Rediscover Bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, pp. 1-24.

- SIMON, Herbert A. (1947): *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organisation*, Nueva York, Macmillan.
- TSEBEKIS, George (2002): *Veto Players. How Political institutions Work*, Princeton University Press.
- WEBER, Max (1956) [1922]: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, ed. Johannes Winckelmann, Tubinga, Mohr.
- WILSON, Woodrow (1887): «The Study of Administration», *Political Science Quaterly* 2/2, pp. 197-222.

Gobernanza sostenible: la configuración política del futuro

Nuestras sociedades están «consumiendo» su futuro de una manera insostenible (Cullen 2014, 76). Desde un punto de vista ecológico, demográfico, financiero, somos sociedades distraídas en el tiempo presente e incapaces de tomar en suficiente consideración el futuro, tal como lo están exigiendo las actuales circunstancias. Esta dificultad de relacionarse con el propio futuro es una de las causas que explican el triunfo de la insignificancia en las actuales democracias mediáticas, nuestra insistente distracción sobre el corto plazo. Con políticos de pensamiento miope y electorados que tampoco miran demasiado lejos, con agendas legislativas de corto alcance y una rotación política partidista es imposible que nuestros sistemas políticos aborden asuntos que requieren una mayor perspectiva y nos pongan a salvo de ciertos errores colectivos. Mi tesis es que una reintegración del futuro en la actividad política puede ser un elemento de transformación e innovación de la vida democrática. Únicamente si exploramos las posibilidades de llevar a cabo algo así como una gobernanza anticipatoria podremos evitar esa torpeza con la que actuamos cuando el tiempo se acelera y las crisis parecen haberse convertido en una nueva normalidad.

10.1. DISTRAÍDOS EN EL PRESENTE

Mitigar los riesgos que se producen actualmente en una economía globalizada y en unos entornos políticos más volátiles que nunca requiere profundas reformas estructurales que solo pueden llevarse a cabo como

parte de una agenda política a largo plazo. Las democracias parecen estar en condiciones de desventaja respecto a otros sistemas de gobierno que garantizan una mayor efectividad a cambio de ahorrarse todos los protocolos de lentitud y competición democrática, tal como ocurre en China y otros países, cuyo autoritarismo permite más fácilmente establecer objetivos a largo plazo. Nuestros gobiernos se encuentran así con el desafío de hacer compatibles los objetivos de efectividad y transformación social sin necesidad de abandonar los procedimientos y valores democráticos. Aquí hay un problema de gobierno, pero también otro de democracia.

Buena parte del problema temporal de las democracias tiene que ver con el hecho de que haya una desconexión entre los ciclos políticos y los económicos. Dicen los expertos que un ciclo económico normal dura entre cinco y siete años, mientras que el mandato de un líder del G-20 es ahora de 3,7 años (cuando el correspondiente en 1946 era de seis). Preocupados en ganar las siguientes elecciones, los mandatarios llevan a cabo únicamente aquellas políticas que tienen para ellos una recompensa a corto plazo, en ocasiones a costa del crecimiento a largo plazo o la estabilidad.

Hay otras desproporciones temporales que agravan el problema, como el mandato temporal de los gobiernos y la escala y duración de los impactos de la tecnología. Las malas actuaciones imponen costes de largo recorrido –en materia fiscal, medioambiental o social– y reducen la capacidad de aquellos que vivan en el futuro a la hora de tomar sus propias decisiones. Las hay irreversibles, daños irreparables, decisiones por cuyo impacto negativo nadie podrá rendir cuentas. Los gobiernos tienen que tomar decisiones que no solo distribuyen costes y beneficios entre diferentes sectores y grupos vivos, sino que implican también largos periodos de tiempo –a veces más allá del que disfrutan de poder legítimo en virtud de un determinado intervalo electoral– e incluso también a varias generaciones. Si un gobierno solo presta atención a las dificultades actuales e ignora aquellas que son solo latentes, terminará exacerbando los problemas cuya resolución han de abordar quienes decidan en el futuro. Los gobiernos de mañana se enfrentarán a mayores retos fiscales, medioambientales y sociales, y verán reducida su capacidad de ocuparse de

su futuro respectivo. El asunto también puede observarse desde el presente respecto a las deudas contraídas en el pasado: muchos políticos se encuentran con cantidad de problemas que tienen que ver con la cortedad de miras de sus predecesores (infraestructuras deficientes, fallos en el sistema educativo, baja productividad, obesidad, polarización, envejecimiento de la población, desarrollo urbano caótico o fragmentado, degradación medioambiental, problemas de deuda pública...). No puede haber una verdadera democracia donde no se establezca una cierta concordancia entre los que deciden y los afectados por las decisiones, es decir, entre el presente y el futuro.

Hay una tendencia humana general a descontar o ignorar los problemas que parecen distantes. Anticipar los beneficios futuros tiene menos fuerza que los costes presentes. Casi nadie actúa frente a problemas que no existen ahora mismo, que no son especialmente agudos en el presente. Así lo constataba John Stuart Mill (1966, 161): «Con frecuencia los seres humanos, por debilidad de carácter, eligen el bien más cercano, aunque saben que es el que vale menos». Y David Hume (2007, 345) advertía de las nefastas consecuencias de ese modo de actuar: «No hay una cualidad en la naturaleza humana que cause errores más fatales en nuestra conducta que aquella que nos lleva a preferir todo lo que sea presente frente a lo distante y remoto, y hacernos desear objetos más de acuerdo con su situación que con su valor intrínseco».

Esta manera de proceder se acentúa en decisiones de tipo colectivo, especialmente en los sistemas políticos, hasta el punto de poderse afirmar sin exageración que el futuro es la circunscripción desatendida en la política actual (Tremmel 2015), como si se tratara del bienestar de un «país extranjero» (Posner 2007). Los gobiernos prestan menos atención a los problemas distantes, tienen poca capacidad de previsión y anticipación, mientras permiten que la agenda política esté dominada por asuntos inmediatos o urgentes que desplazan en el tiempo las grandes cuestiones a largo plazo. Hay cortoplacismo, miopía política, presentismo, pobre gobernanza anticipatoria. No se anticipan los escenarios futuros, no se atiende suficientemente a los riesgos, se mantienen las políticas

manifiestamente insostenibles desde el punto de vista social, económico o medioambiental. Se desatienden los problemas emergentes, los riesgos futuros, las futuras necesidades y oportunidades, los beneficios distantes.

El sesgo en favor del presente no siempre se debe a una falta de voluntad; en ocasiones se trata de un fallo a la hora de anticipar los problemas o reconocer el momento en que se debe intervenir. Nuestros sistemas políticos sufren una falta de atención o una atención selectiva. La política actual padece un gran déficit de capacidad estratégica; nuestros políticos son administradores aplicados que trabajan en un horizonte temporal muy corto y ceden con frecuencia a la tentación de desplazar las dificultades al futuro a costa de las siguientes generaciones. Las mayores debilidades de nuestros sistemas políticos proceden de su corta visión, su correspondiente oportunismo y su limitada capacidad de aprender.

La causa fundamental de este olvido del futuro es la misma estructura electoral de nuestros sistemas políticos y la falta de incentivos de un sistema en el que las elecciones sucesivas fuerzan a los elegidos a responder a los movimientos rápidos de la opinión pública. El presente ejerce sobre los electos una presión incomparablemente mayor que el futuro. El principal problema de los sistemas políticos no es que tengan demasiado poder, sino que tienen demasiado poco, y se convierten así en algo demasiado vulnerable frente a las fuerzas sociales que solo persiguen sus intereses a corto plazo. Electores y electos se ven así enredados en un juego entre quienes ejercen una mayor presión y quienes son capaces de responder con más inmediatez.

El modo en que el calendario electoral segmenta el proceso político no favorece la adopción de políticas cuyos posibles impactos llevarán mucho tiempo (Majone 1996). Hay una discrepancia entre el tiempo necesario para abordar problemas complejos y los imperativos electorales, un desajuste entre el tiempo requerido para afrontar los principales problemas sociales y la frecuencia de las elecciones, lo que incentiva políticamente a diferirlos. El ciclo electoral es demasiado corto comparado con el tiempo que sería necesario para abordar alguno de nuestros principales desafíos. Problemas a largo plazo como la demografía, la pobreza, el cambio climático, la deuda

pública, la energía, el sistema de pensiones o el aumento de los costes del sistema sanitario no se pueden adaptar a las estrecheces de un periodo de gobierno de cuatro años. Las elecciones frecuentes y la atención al largo plazo parecen incompatibles.

Tanto liberales como progresistas lo han denunciado, aunque por diferentes motivos. Para los liberales el presentismo es malo porque contribuye a altos niveles de gasto, déficits fiscales y deuda pública, mientras se omiten los programas de ajuste estructural y las reformas regulatorias. Para los progresistas, lo preocupante es que no se aborde la protección de bienes comunes como el medio ambiente y programas con retornos a largo plazo, en materia de salud o educación. En cualquier caso, el resultado es que el futuro distante deja de ser un objeto relevante de la política y la movilización social. Lo que está demasiado presente impide la percepción de las realidades latentes o anticipables y que muchas veces son más reales que lo que ocupa actualmente toda la escena.

El pensamiento y la acción a largo plazo, comprometidos con «una previsión adecuada del futuro» (Birnbacher 1988), parecen entrar en contradicción con los objetivos a corto plazo de los individuos consumidores, los ciclos electorales o la gobernabilidad determinada por el juego de los sondeos y la táctica a corto plazo. La cuestión decisiva es saber si nuestras democracias son capaces de anticipar posibilidades futuras en un contexto de gran incertidumbre, si están en condiciones de realizar proyectos y ampliar el tiempo social, de articular intergeneracionalmente la sociedad, actuando en esas «sombras del futuro» (Axelrod 1984) con criterios de legitimidad y responsabilidad. En su forma actual, ¿está capacitada la democracia para desarrollar una conciencia suficiente del futuro y evitar así situaciones de peligro alejadas en el tiempo?

10.2. EL FUTURO COMO PROBLEMA POLÍTICO

Hay ciertas debilidades de la democracia que tienen que ver con el factor del tiempo. En primer lugar, se vota para que el gobierno actúe como tal en

un periodo limitado, para evitar que se prolonguen ilimitadamente sus decisiones y efectuar la rendición de cuentas, de manera que se acota el horizonte temporal de los gobiernos al tiempo de las legislaturas. En segundo lugar, dada esta limitación del tiempo disponible, los objetivos políticos y los programas se configuran o se llevan a cabo en el modo del tiempo acotado a esa periodicidad. Los actores políticos no tienen incentivos para actuar de otra manera, empobrecen la visión y perspectiva estratégica, desentendiéndose de los efectos negativos que las decisiones políticas actuales pudieran tener en un futuro distante. De este modo la lógica política socava una de las más relevantes competencias de la gobernanza: la capacidad de tomar en consideración los impactos positivos y negativos de las intervenciones y las capacidades estratégicas que requieren las transformaciones de largo alcance. Si el oportunismo es la debilidad fundamental de las actuales democracias, se puede aventurar que el gobierno del futuro, la reinvencción de la estrategia política en entornos complejos, es el gran problema y la gran oportunidad para la renovación de la democracia.

a) El futuro ya no es lo que era

El futuro ha sido siempre algo que tenía una triple propiedad: lejanía, inexorabilidad y continuidad del presente. Para sociedades anteriores a la nuestra el futuro era algo muy alejado, distante, y en el que apenas podía intervenir, escasamente modificable por nuestra acción, lo cual era bueno, porque era imposible causar graves destrozos sobre el mundo (como las catástrofes ecológicas, los riesgos financieros o la manipulación genética), pero también malo, en la medida en que implicaba un grado muy elevado de resignación frente al destino. Hoy podemos decir, por el contrario, que el futuro ya no es lo que era y ahora se caracteriza por ser algo cercano y modificable por nuestras acciones, pero a la vez imprevisible y desconocido, que tenemos que anticipar si no queremos cometer errores fatales.

En primer lugar, la misma palabra «futuro» evocaba para las generaciones anteriores a la nuestra algo muy lejano, muy distinto de la

inminencia que nos sugiere a nosotros. La aceleración generalizada, por el contrario, convierte el futuro en inminente, una dimensión que se acerca cada vez más al presente hasta el punto de casi devorarlo. Las civilizaciones dinámicas son aquellas cuyo futuro es extraño e incierto, pero muy próximo. Con la aceleración el presente se abrevia, dura menos, cada vez estamos menos tiempo donde estamos. Podríamos hablar de una «estancia abreviada en el presente» (Lübbe 1994). Que el presente dure menos quiere decir que disminuye la constancia de las premisas sobre las que se asienta nuestra visión de la realidad y a partir de las cuales adoptamos las decisiones. En un «régimen de sustituciones rápidas», por decirlo con Paul Valéry, parecería como si el mundo se encontrara en un estado transitorio permanente. Nunca antes un tiempo presente había estado tan lleno de informaciones anticuadas y obsolescencias programadas o sin programar.

La segunda característica del futuro es que depende en buena medida de nosotros: «El futuro de la sociedad depende cada vez más de sus decisiones» (Luhmann 1991, 6). Cuanto menos consideramos el futuro como algo dependiente de Dios, de la naturaleza o la continuidad de la tradición y cuanto más fuertes sean nuestras aspiraciones de configurarlo, con mayor urgencia corresponde a la política la tarea de diseñarlo prospectivamente. Que el futuro sea en buena medida una variable dependiente de nuestras decisiones implica una desfatalización a la que corresponde una mayor responsabilidad por nuestra parte: «La responsabilidad nos sobreviene involuntariamente de la increíble extensión del poder que ejercemos diariamente al servicio de lo que nos es próximo, pero que sin pretenderlo hacemos que actúe en la lejanía» (Jonas 1992, 128).

Y la tercera propiedad del futuro es su complejidad. Cuando los parámetros para actuar ya no dependen tanto de las experiencias pasadas como de los posibles desarrollos futuros (riesgos y oportunidades, efectos secundarios, opciones venideras...), su identificación es particularmente difícil. La certeza de otras épocas acerca del futuro se debía simplemente a que era mucho mayor la verosimilitud de que lo que estaba por venir sería en lo esencial muy parecido al presente. Las culturas, civilizaciones y

momentos históricos en los que el futuro apenas es tema de reflexión manifiestan una certidumbre acerca del porvenir de la que carecen quienes parecen obligados a discutir insistentemente sobre él. La incertidumbre es una consecuencia lógica del aumento de nuestras posibilidades de acción. Desde esta perspectiva se entiende que la caracterización weberiana de los procesos civilizatorios como procesos de racionalización tenga actualmente un tono eufemístico o ambiguo: la racionalidad no viene necesariamente acompañada de seguridad, estabilidad, previsión y control. Cuanto más complejo y dinámico es el mundo, más difícil es la previsión del futuro, pero también es mayor la necesidad de predecirlo y tenerlo en cuenta. La gestión del futuro solo puede llevarse a cabo hoy bajo condiciones de elevada complejidad.

b) El conocimiento del futuro

Los seres humanos tendemos a pensar el futuro como la mera continuación del presente, pero ese hábito tiene cada vez menos sentido. En las sociedades tardomodernas es claro que el futuro no puede entenderse como una prolongación lineal del presente; las acciones y sus consecuencias se adentran en el futuro y lo condicionan de una manera que no es fácil de anticipar. Identificar y entender el presente no es una base suficiente para predecir el futuro excepto en circunstancias muy estables (y nuestro mundo no lo es). Cuando la estructura temporal de las decisiones depende menos del pasado y más del futuro, entonces el saber implícito del pasado debe trasladarse al futuro. Es como si de alguna manera tuviéramos que aprender del futuro (de su anticipación prospectiva, de la visión estratégica) lo que antes aprendíamos del pasado (la experiencia, el saber acumulado, la historia). Esto es algo muy exigente si tenemos en cuenta que todo el aprendizaje actual, incluido el gran proceso de aprendizaje de la evolución, se realiza a partir de experiencias pasadas. Aprender del futuro parece algo paradójico e imposible, pero eso es exactamente lo que necesitamos.

La previsión resulta mucho más necesaria en una civilización dinámica, en la que quien solo se atiene a lo que ocurre no comprende ni siquiera lo que pasa. La imaginación ocupa una buena parte del espacio que era propio

de la observación. Las categorías de lo posible y lo visionario se distinguen cada vez menos. En todo caso, conviene no olvidar que no puede conocerse el futuro en sentido estricto y que siempre es algo incierto. Hay muchos futuros posibles, algunos más deseables que otros. Se puede ponderar la verosimilitud de esos futuros alternativos, pero es imposible saber con antelación cuál de ellos ocurrirá. Dada esta situación, el objetivo de la previsión es generar conocimiento acerca de los porvenires posibles, recoger datos, estimar probabilidades, identificar tendencias y cuestiones emergentes, evaluar riesgos y oportunidades. Estos análisis pueden ayudar al sistema político a prepararse mejor para el futuro y a adoptar medidas correctivas o anticipatorias. De este modo se puede reducir la verosimilitud de las crisis y protegerse frente a los acontecimientos inesperados.

En cualquier caso, la acción preventiva es posible pero no debe ser exagerada. Las ciencias de la complejidad han puesto de manifiesto que hay limitaciones significativas en la capacidad humana de identificar configuraciones que están por venir. El futuro no puede ser caracterizado como un proceso lineal, gradual y predecible; resulta más bien de una dinámica que frecuentemente contiene grandes sorpresas, cambios imprevisibles e inesperados, disruptivos. En medio de realidades dinámicas también las estrategias deben ser modificables. La anticipación del porvenir tiene un carácter tentativo y provisorio; tan racional es el intento de prever el futuro como la disposición de corregir nuestras previsiones.

¿Se trata entonces de adivinar el futuro o de imaginarlo? Desde antiguo los líderes políticos han tenido un especial interés en pensar estratégicamente, reflexionar sobre las tendencias actuales, detectar las amenazas y prepararse para lo que el porvenir pueda deparar. Con este objetivo han consultado a profetas, oráculos y astrólogos, ahora también a los diversos asesores. Pero una cosa es predecir el futuro inexorable y otra prever los futuros posibles e incluso tratar de modificarlos de alguna manera. La previsión no es predicción, sino análisis disciplinado de los futuros alternativos, de su verosimilitud y probabilidad. Mientras que la predicción niega la existencia de ambigüedad e incertidumbre, la previsión las reconoce. Leer hoy los signos de los tiempos no tiene nada que ver con

la adivinación o los horóscopos; el interés por las probabilidades futuras se satisface actualmente con metodologías radicalmente diferentes.

La previsión no es la predicción del futuro, sino la exploración sistemática de las tendencias con el objetivo de obtener un mejor conocimiento de los riesgos y las incertidumbres. No se trata de adivinar el futuro, sino de equipar nuestros sistemas políticos para navegar en él; su finalidad no es ofrecer respuestas definitivas, sino proporcionar una mejor paleta de opciones. En vez de predecir el futuro, lo que tenemos que hacer es convertirlo en una categoría reflexiva, incluirlo, con toda su carga de incertidumbre y contingencia, en nuestros horizontes de pensamiento y acción. La política se encuentra frente a la tarea de tantear esa sombra alargada del presente en el futuro y proceder a su correspondiente legitimación política. El porvenir ha de ser gestionado mediante procesos que representen una gran innovación institucional.

En esa prehistoria de la prospectiva que es el capítulo 41 del Génesis se nos habla de la interpretación de los sueños y sus consecuencias. En ese caso son la sabiduría y el poder de *un* hombre los que posibilitan que un pueblo venza sobre su futuro predeterminado. Pero ahora ya no se trata de que algún visionario interprete los sueños del faraón, sino de que las sociedades aprendan a configurar responsable y democráticamente su porvenir colectivo. Las sociedades modernas, que ya no adquieren su conocimiento del futuro a través de la interpretación de los sueños, ni actúan vicariamente en la figura de una persona en la que confluyen visión y poder, tienen que adquirir ese conocimiento colectivamente mediante los correspondientes procedimientos de investigación y deliberación realizados en común. En tanto que sociedades abiertas están condenadas al aprendizaje colectivo. No pueden confiar en que eso se lo hagan otros o suceda sin hacer nada.

c) La politización del futuro

Debemos relacionarnos con el futuro de otra manera, más estratégica y menos oportunista, convirtiendo a la política en una reflexión colectiva en torno al porvenir y su configuración democrática. Si las instituciones

democráticas tienen alguna función es precisamente ampliar nuestro horizonte de consideraciones introduciendo algún tipo de referencia al futuro ausente, hacer visible que nuestros cálculos, debido al intenso entrelazamiento temporal que caracteriza a una sociedad dinámica, ni siquiera calculan bien el presente cuando no toman en consideración lo que está por venir. Hay bienes comunes que solo se pueden asegurar articulando medidas inmediatas a largo plazo: el medio ambiente, la paz, la estabilidad institucional, la sostenibilidad en general... Su gestión requiere cambios a nivel individual, colectivo e institucional para incluir en nuestras consideraciones y prácticas una perspectiva temporal más amplia. Del mismo modo que la globalización ha suprimido la autosuficiencia de los espacios, también tiene que desabsolutizar la de los tiempos. La principal urgencia de las democracias contemporáneas no es acelerar los procesos sociales, sino recuperar el porvenir. Hay que volver a situar el futuro en un lugar privilegiado de la agenda de las sociedades democráticas y hacer que gane peso político (Innerarity 2009; 2012).

Sin esa referencia al futuro no serían posibles muchas cosas específicamente humanas, como todas las que requieren previsión o suponen la capacidad de anticipar escenarios venideros, pero tampoco estaríamos a la altura de la responsabilidad que nos corresponde si no examináramos con criterios de justicia el futuro que podemos presumir que se abre o se cierra con nuestras decisiones. Configurar una suerte de responsabilidad respecto del porvenir es una tarea para la cual la política es fundamental. El problema estriba en que el futuro es políticamente débil, ya que no cuenta con abogados poderosos en el presente, y son las instituciones las que deben hacerlo valer. Las sociedades contemporáneas tienen una enorme capacidad de producir futuros, es decir, de condicionarlos o posibilitarlos. Por contraste, el conocimiento de estos es muy limitado. El alcance potencial de sus acciones y los efectos de sus decisiones son difícilmente anticipables. Como el porvenir no puede ser conocido, la responsabilidad suele quedar fuera de consideración. Pero esta dificultad de conocer la repercusión real de nuestras acciones en el futuro

no nos exime del esfuerzo de ponderarlas desde una perspectiva temporal más amplia.

El proceso civilizatorio conduce a un mayor entrelazamiento entre el presente y el futuro. Se requiere un esfuerzo para pensar las acciones en un contexto de interacciones e interdependencias, incluyendo la consideración de sus efectos, tanto los más inmediatos como los alejados en el espacio y en el tiempo. Cuando las decisiones que se toman en el ámbito de la política tienen implicaciones que se extienden a través de grandes escalas de tiempo, entonces es apropiado hablar de una «política de la posterioridad» (Adams / Groves 2007, 115). La política no solo proyecta los intereses actuales en el futuro, sino que también debería estar en condiciones de articular las exigencias que este plantea al presente, exigencias que se derivan del hecho de que el porvenir se ve afectado por las decisiones y omisiones del presente. La acción responsable respecto del futuro podría formularse diciendo que prioriza la hipoteca que el futuro tiene respecto del presente sobre la hipoteca que el presente tiene respecto del futuro.

Una primera exigencia de la responsabilidad respecto al porvenir consiste en ir más allá de la lógica del corto plazo, levantar la vista por encima del detalle o la ocupación de lo urgente. Tomarse el futuro en serio exige de entrada introducir el largo plazo en las consideraciones estratégicas y en las decisiones políticas. La complejidad de nuestras sociedades nos obliga de hecho a extender los escenarios futuros que hemos de tener en cuenta para nuestras actuales decisiones y planificaciones. Es una consecuencia del alargamiento de las cadenas causales que nos vinculan espacial y temporalmente. Los procesos de modernización son, entre otras cosas, procesos de crecientes dependencias recíprocas en el espacio, lo que en el aspecto temporal del asunto hace que aumenten las dimensiones cronológicas del futuro al que ya ahora nos referimos explícitamente.

El potencial de lo contemporáneo para condicionar el futuro contrasta con sus escasas posibilidades para configurarlo positivamente. El futuro se ha convertido en un problema en las sociedades contemporáneas, quizá nuestro mayor problema, pero tal vez también la vía de solución para proceder a una reforma de la política. Nuestro mayor desafío consiste en

volver a pensar y articular en la práctica la relación entre acción, conocimiento y responsabilidad. Tenemos que proceder a una relegitimación de nuestras intervenciones en el porvenir, de nuestras condiciones de producción de futuro, en los nuevos escenarios sociales de una mayor complejidad, incertidumbre e interdependencia. Esta repolitización del futuro viene propiciada por su carácter abierto, en buena medida desconocido, pero también por la conciencia de que el porvenir se estructura por la acción presente. Esta combinación de incertidumbre y responsabilidad lo convierte en un asunto eminentemente político, es decir, sujeto a los procedimientos de deliberación y legitimación colectiva.

Pero para ello necesitamos una diferente base conceptual a la hora de pensar nuestra relación con el futuro y su configuración. La política se ha desarrollado tradicionalmente como una cuestión de espacio y objetos. Su esfera de responsabilidad se extendía a un territorio, a sus recursos y la distribución de sus bienes. Se encargaba de cosas que podían ser medidas y contadas: territorios, gente, instituciones, presupuesto, materias y precios. Con los debates acerca del cambio climático, la energía nuclear, la ingeniería genética, la gestión de los riesgos financieros, el futuro ha irrumpido en la política del presente. Esto quiere decir que las decisiones políticas se han salido ya del clásico marco de referencia espacial y material. Para la conducción de ese debate ya no valen las clásicas instituciones que diseñaron el porvenir de las democracias liberales: ni la ciencia determinista, ni la economía que tiende a ver el futuro como un recurso más, ni el derecho que entiende la justicia como el resultado del contrato entre los contemporáneos y carece de instrumentos para anticipar los derechos de quienes vienen después. Ninguno de estos sistemas está hoy por hoy equipado con los procedimientos necesarios para entender y regular un ámbito temporal en el que el futuro juega un papel decisivo.

10.3. GOBERNANZA ANTICIPATORIA

La gobernanza intertemporal consiste en una cultura política y un diseño institucional que estimula la decisión motivada en el largo plazo, protege los intereses futuros, mejora los instrumentos de previsión y promueve la solidaridad intergeneracional. Podríamos llamar «gobernanza anticipatoria» (Fuerth / Faber 2012) a la capacidad de los políticos electos y del sistema político en general de mirar hacia delante, imaginar, pensar estratégicamente y transformar. Se trata de una tarea que comienza con la reflexión acerca de las implicaciones futuras de las actuales decisiones, sobre las tendencias, que requiere diferenciar las señales críticas del ruido que nos distrae, detectar los problemas latentes, identificar los riesgos y las oportunidades.

Tenemos la experiencia de que en una democracia los agentes políticos no son muy proclives a limitar sus opciones futuras, las decisiones de quienes les vayan a suceder y las preferencias que tendrá la ciudadanía. Sostener la atención pública sobre asuntos relativos a un futuro distante es difícil incluso aunque haya de vez en cuando amenazas visibles. Las preocupaciones cotidianas adquieren precedencia en el debate público y lo próximo se impone sobre lo distante. La gobernanza sostenible debería poder modificar las presiones sobre el sistema político de manera que los intereses más inmediatos no sean tan priorizados a expensas del bienestar futuro de la sociedad. En cualquier caso, conviene no olvidar que cualquier dispositivo institucional tiene una fuerza modesta a la hora de reducir la miopía de la política democrática y debe venir acompañado por una cultura política que valore y promueva el porvenir. Prestar mayor atención pública al futuro es imposible sin modificar la estructura de los incentivos políticos.

La dificultad del asunto procede de que hay que distribuir los costes y beneficios no ya entre sujetos contemporáneos con distintos intereses sino entre quienes viven en distintos tiempos. Para el sistema político es especialmente complejo gestionar aquellas relaciones entre el presente y el futuro (esos peculiares «intercambios no simultáneos») que implican una ventaja a largo plazo, pero un coste aquí y ahora. Las asimetrías electorales surgen en cuanto hay que realizar algo que no disfrutarán quienes lo costean: reformas, subidas de impuestos, regulaciones... Desde este punto

de vista, la sostenibilidad implica fortalecer la voz de quienes están pobremente representados y restringir el poder de los sobrerrepresentados.

Para la gobernanza sostenible es muy importante generar confianza porque cuando la gente confía hay una expectativa de que todos nos comportaremos de una determinada manera, como por ejemplo manteniendo las promesas o evitando la conducta oportunista. Estas expectativas reducen la incertidumbre, configuran relaciones más productivas, garantizan la reciprocidad y facilitan la gestión de las contingencias imprevistas. Por todas estas razones, la confianza es muy importante cuando se trata de regular las transacciones que implican relaciones entre sujetos que viven tiempos diferentes.

Cuando la confianza social es baja, en cambio, los ciudadanos cuestionan aún más estos compromisos con el futuro. La gobernanza sostenible, la gestión democrática del largo plazo, resulta especialmente difícil en un entorno caracterizado por la desconfianza y la polarización, poblado por políticos oportunistas y una ciudadanía impaciente. Los gobiernos disponen de un instrumentario limitado a la hora de modificar las normas sociales, influir en las preferencias intertemporales o cambiar los incentivos de los distintos agentes sociales. Ahora bien, ¿desde cuándo no ha sido limitado el poder de los gobiernos? Tampoco habría que dar por sentado que ellos no formen parte del problema que privilegia el presente en perjuicio del futuro y que la propia sociedad civil por su parte no pueda contrarrestar la cortedad de vista de quienes gobiernan. La democracia no es sostenible sin el concurso de unos y de otros.

10.4. INSTITUCIONES DE LA SOSTENIBILIDAD POLÍTICA

La advertencia de hasta qué punto nuestros sistemas políticos están atrapados en dinámicas insostenibles ha puesto en marcha debates y propuestas para fortalecer las instituciones, procesos y sistemas de decisión de manera que puedan hacer frente a las cuestiones intertemporales (Jacobs

2011). Hay iniciativas que pretenden crear instituciones explícitamente centradas en el porvenir y otras cuya intención es animar a las instituciones actualmente existentes para que adopten una perspectiva más de futuro.

Una posibilidad es mejorar la estructura, la composición y los procesos de decisión de los parlamentos, para lo que ya se han planteado algunas iniciativas como ampliar las legislaturas, introducir limitación de mandatos para los electos, modificar las reglas de voto para las cuestiones con mayor implicación en el largo plazo, crear comisiones para ese tipo de asuntos o dar un mandato específico a la Cámara alta en este sentido. Ya a principios del siglo XIX Benjamin Constant (1997, 280) planteó la conveniencia de una Cámara hereditaria que aportaría al gobierno representativo un mayor respeto hacia el largo plazo y la continuidad. Menos contrapuesta a las exigencias democráticas es la idea de extender la duración de las legislaturas argumentando que el plazo actual de cuatro años incentiva a los legisladores a desentenderse del futuro y a no abordar las necesarias reformas (Järvensivu 2012). De todas formas, no parece que una ampliación moderada (no podría ser de otra manera) de su duración vaya a mejorar sustancialmente la atención que los legisladores prestan al futuro y que vayan necesariamente a ser capaces de tomar decisiones cuyos retornos son temporalmente distantes, lo que debe ser ponderado con el hecho de que la ciudadanía dispondrá de menos oportunidades para que se le rindan cuentas. Más compatible con la lógica democrática es la propuesta de limitar los mandatos, argumentando que si los políticos no tienen la presión de la reelección son más proclives a pensar en el largo plazo y las generaciones futuras. En cualquier caso, este «cambio burkeano» (Carey / Niemi / Powell / Moncrief 2006) tampoco garantiza nada: en su mandato improrrogable, un gobernante no tiene por qué ser necesariamente más sensible al futuro, como tampoco puede esperarse necesariamente lo contrario de quien aspira a seguir gobernando.

Parece más razonable esperar este comportamiento de ciertas instituciones sin rango constitucional, pero con una mayor flexibilidad. Para corregir el presentismo hay iniciativas como los dispositivos de compromiso (*commitment devices*), instrumentos políticos para conseguir

que los individuos, las organizaciones y los gobiernos, contra su posible miopía u oportunismo, mantengan su determinación de actuar según el curso de acción y los fines acordados (Elster 1979; Bryan / Nelson 2010, 672; Reeves 2015). Se trata de influir o limitar con ellos el comportamiento futuro con el fin de realizar los objetivos deseados frente a las posibles presiones para abandonarlos, es decir, de incrementar los costes de oportunidad del comportamiento oportunista: mecanismos como el establecimiento de objetivos políticos; fortalecer la legislación que exige a los políticos obrar de acuerdo con determinadas reglas, principios o procedimientos; establecimiento de instituciones para representar o proteger intereses futuros que se consideran importantes; negociar amplios acuerdos sobre políticas con implicaciones en el largo plazo; diseñar políticas y programas de modo que sean más difícilmente alterables en el futuro; limitar el margen de discreción gubernamental... La existencia de estos dispositivos pone de manifiesto que hay acuerdos suficientes sobre cierto tipo de comportamientos y algunos objetivos considerados deseables. Representan un tipo de promesa política que implica un contrato con los ciudadanos diferente del que suele establecerse en términos de cortoplacismo electoral.

En ocasiones, estos procedimientos pueden tomar forma institucional, como los consejos de planificación, *think tanks*, comisiones de futuro, equipos de diseño estratégico, agencias de planificación, unidades de prospectiva... Entre las más notables cabría citar la Comisión de Desarrollo Sostenible (Gran Bretaña), el Ombudsman para las Generaciones Futuras (Hungría, Israel), la Comisión Parlamentaria para el Futuro (Finlandia), la Comisión Parlamentaria para el Medio Ambiente (Nueva Zelanda) o la Comisión del Futuro (Suecia). En otras ocasiones se ha mostrado especialmente útil que los gobiernos establezcan objetivos a largo plazo, entre los que destacarían los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030).

Otro sistema para facilitar la sostenibilidad es el recurso a las instituciones imparciales, que despolitizan o protegen el proceso de decisión de las presiones políticas a corto plazo, de las instituciones

mayoritarias y de los electorados actualmente existentes. Las agencias, tan presentes en la política europea, ofrecen precisamente una solución al problema del tiempo, una respuesta institucional a la contradicción entre la perspectiva temporal a corto plazo que caracteriza la política y la necesidad de soluciones a largo plazo en muchas áreas como las concernientes al Banco Central Europeo, la política de la competencia o la regulación de los riesgos (Majone 1996; Innerarity 2017; 2018, 134). Solo un tipo de instituciones sustraídas del «ciclo político económico» (*political business cycle*) puede representar expectativas y compromisos creíbles a largo plazo, así como a quienes están de alguna manera «electoralmente ausentes».

Hay una inevitable tensión entre preservar el control democrático ilimitado sobre importantes áreas de las políticas públicas –a través de las elecciones, las instituciones representativas y la rendición de cuentas– y la protección de aquella sostenibilidad y compromiso con el largo plazo que son fundamentales para la integridad y credibilidad del proceso político. No todas las constricciones impuestas sobre las mayorías parlamentarias, no todos los mecanismos para moderar la voluntad democrática actual son necesariamente incompatibles con los valores de la democracia. Las instituciones independientes que representan una temporalidad ampliada se asientan en dos presupuestos: que pueden reducir la presión por la que se critica a los políticos electos en relación con ciertas decisiones impopulares, limitando así el posible daño electoral, y que los agentes no partidistas son más capaces de dar prioridad a los intereses del largo plazo sobre el corto. De todas maneras, la competencia de los guardianes tecnocráticos no debe ser exagerada; sus decisiones pueden ser equivocadas, con otros sesgos diferentes de los del cortoplacismo y no menos dañinos para la sociedad. Delegar el derecho de decisión en organismos independientes para mitigar el poder del presente inmediato no debería hacerse con ligereza; ha de llevarse a cabo en el marco de ciertos principios, con carácter limitado (en el tiempo y para unos determinados asuntos que así puedan requerirlo) y sopesando sus riesgos específicos. La disminución del control democrático directo requiere fuertes justificaciones, debe ser especificada con precisión y revertible en última instancia.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Barbara / GROVES, Chris (2007): *Future Matters. Action, Knowledge, Ethics*, Leiden, Hill.
- AXELROD, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books.
- BIRNBACHER, Dieter (1988): *Verantwortung für zukünftige Generationen*, Stuttgart, Reclam.
- BRYAN, Karlan / NELSON, Scott (2010): «Commitment devices», *Annual Review of Economics* 2, pp. 671-698.
- CAREY, John / NIEMI, Richard / POWELL, Lynda / MONCRIEF, Gary (2006): «The effects of term limits on state legislatures – A new survey of the 50 states», *Legislative Studies Quarterly* 31/1, pp. 105-134.
- CONSTANT, Benjamin (1997): *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, París, Gallimard.
- CULLEN, Miriam (2014): «Do governments suffer from political myopia? What is the problem and what can be done about it», en Jonathan Boston / John Wanna / Vic Lipski / Justin Pritchard (eds.), *Future-Proofing the State: Managing Risks, Responding to Crises and Building Resilience*, Canberra, ANU Press.
- ELSTER, Jon (1979): *Ulysses and the Sirens*, Cambridge University Press.
- FUERTH, Leon / FABER, Evan (2012): *Anticipatory Governance: Practical Upgrades – Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges*, Washington DC, George Washington University Press.
- HUME, David (2007): *A Treatise of Human Nature*, Oxford, Clarendon Press.
- INNERARITY, Daniel (2009): *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona, Paidós.
- (2017): *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- JACOBS, Alan (2011): *Governing for the Long Term*, Cambridge University Press.
- JÄRVENSIVU, Timo (2012): «Four steps to a growing-free prosperous Finland», *Green European Journal* 3, pp. 38-42.
- JONAS, Hans (1992): *Philosophische Untersuchungen und metaphysische Vermutungen*, Fráncfort, Inser.
- LUHMANN, Niklas (1991): *Soziologie des Risikos*, Berlín, Nueva York, De Gruyter.
- LÜBBE, Hermann (1994): *Im Zug der Zeit. Verkürzter Aufenthalt in der Gegenwart*, Berlín, Springer.

- MAJONE, Giandomenico (1996): *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*, 57 RSCAS Working Paper, Florencia, Instituto Universitario Europeo.
- MILL, John Stuart (1966): *John Stuart Mill: A Selection of His Works*, ed. J. Robson, Nueva York, Odessey Press.
- POSNER, Eric (2007): «Agencies should ignore distant-future generations», *The University of Chicago Law Review* 74/1, pp. 139-143.
- REEVES, Richard (2015): *Ulysses Goes to Washington: Political Myopia and Policy Commitment Devices*, Washington DC, Brookings Institution.
- TREMMELE, Jörg (2015): «Parliaments and future generations: The four-power-model», en Dieter Birnbacher / May Thorset (eds.), *The Politics of Sustainability. Philosophical Perspectives*, Nueva York, Routledge.

Democracia de transformación

Se habla mucho de transformar la democracia y muy poco acerca de si la democracia transforma, es decir, si produce los resultados que tenemos derecho a esperar de ella. ¿Y si estuviéramos cumpliendo relativamente bien los formalismos de una democracia electoral pero fallando estrepitosamente en la producción de esos bienes públicos que caracterizan a una democracia de resultados? ¿Por qué cuando alguien habla de efectividad se nos dispara la sospecha de que quiere suprimir de algún modo el protagonismo popular? ¿Acaso es plenamente democrático un sistema político que registra nuestras aspiraciones, formula las promesas correspondientes y deja las cosas más o menos como estaban?

Para poder hablar de una democracia de transformación tienen que poderse realizar al menos tres tipos de operaciones: 1) la generación del cambio social propuesto o la correspondiente traducción política de los deseos de cambio que expresa una sociedad; 2) la evitación de situaciones indeseables (que deben ser anticipadas para que no ocurran o, al menos, que sean gestionadas de acuerdo con criterios democráticos cuando, pese a todo, acontecen como crisis), y 3) la configuración de una subjetividad capaz de construir e implementar esas decisiones políticas, lo que en una sociedad plural, con diversidad de sujetos políticos, niveles de gobierno e interlocutores pasa necesariamente por la negociación democrática, el pacto, el acuerdo y la cooperación. Posibilitar los cambios, impedir o gestionar las crisis y negociar los pactos son tres propiedades que la política tiene que desarrollar equilibradamente.

Que vayan a cambiar realmente las agendas, las prioridades, el estilo de gobierno o la cultura política es algo que depende en parte de la voluntad de los nuevos gobernantes y de que los actuales contextos permitan hacer cosas distintas, o sea, es algo bastante improbable. Los políticos generalmente no saben con precisión lo que deben hacer, pero cuando lo saben no se arriesgan a la pérdida de poder que implicaría hacerlo. Hay en nuestras prácticas políticas una mezcla fatal de negación de los problemas, postergación de las soluciones, falsas esperanzas, persistencia de las rutinas, vetos mutuos y cortoplacismo que termina reduciendo al mínimo su capacidad transformadora. En vez de cambiar el mundo, los discursos políticos apuntan más bien a salvarlo (de las crisis diversas en las que se encuentra o de los enemigos, reales o inventados), cuando no a salvarse cínicamente uno mismo en medio del general desconcierto. Podríamos hablar de que existe un trilema estratégico en la política actual: la competición por el poder, la decisión política y la producción de bienes colectivos son incompatibles. La lógica de la competición electoral lo invade todo hasta el punto de que resulta muy difícil gobernar, de lo que depende la consecución de los resultados políticos deseables. Las élites generan continuamente frustración: entre los miembros de los partidos, con los interlocutores de la negociación, entre los medios y los votantes. Una verdadera democracia tiene que ser el *cratos* del *demos* y para que ese poder se realice debe ser pensado como algo más que una mera expresión sin consecuencias reales o como simple transposición inmediata de la voluntad popular. Hay que reflexionar acerca de al menos estas tres funciones del gobierno –implementar, impedir y pactar– sin las cuales el *demos* quedaría reducido a una instancia de expresión de deseos ineficaces.

11.1. HACER QUE PASE: PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

Que los humanos hagamos la historia, nos la hagan o que, simplemente, ella misma se haga sin contar con nosotros es una cuestión controvertida; no parece que voluntaristas, conspiracionistas y escépticos vayan a ponerse

fácilmente de acuerdo sobre ello. Los alemanes tienen dos palabras completamente diferentes para designar a la historia que se hace y la que se escribe. De la posible confusión entre ambas da cuenta aquella anécdota que relataba Hans Blumenberg (1998, 63) sobre algo que sucedió en Marburgo durante los inquietos días de la revolución estudiantil, cuando un profesor de historia reclamaba tranquilidad colgando un cartel en la puerta de su despacho en el que se afirmaba «Aquí se hace la historia». Confundía la historia que se escribe con la que se hace, pero tampoco le faltaba toda la razón porque es verdad que las agitaciones sociales se convierten en historia real con independencia de lo convencidos que estén sus protagonistas de estar asistiendo a un momento de significación histórica, un juicio que corresponde más bien a los historiadores.

Decía Habermas (1992, 433) que la democracia hoy, además de su clásica organización formal, necesita instituciones que tengan «una extraordinaria capacidad de elaborar los problemas». Pero lo cierto es que estamos rodeados de fracasos de la política a la hora de llevar a cabo lo que la sociedad le había encargado, incapaz de hacer real lo que una sociedad creía estar alumbrando. El Brexit es el ejemplo más claro de la incapacidad de la política para articular una mayoría suficiente que implemente lo que se decidió en un referéndum donde no se concretaba nada acerca del quién y del cómo de un proceso enormemente complejo. El soberano negativo (el que votó la salida) hizo su trabajo, pero el soberano positivo (el que debe construir esa salida) sigue sin comparecer. Los que estaban haciendo historia podrían pasar a ella por algo muy distinto de lo que pretendían: por provocar una paradójica pérdida de soberanía del Reino Unido, por ejemplo, o por hacer el ridículo, simplemente. Hay muchos ejemplos similares que muestran hasta qué punto se trata de dos momentos muy distintos del proceso político: el que expresa una voluntad genérica y el que la concreta con una lógica política; el que dice que no y el que plantea algo a lo que poder decir que sí; el de los movimientos sociales con una transversalidad espontánea y el de los partidos políticos que construyen la transversalidad necesaria.

Buena parte de los fracasos de la política y su particular impotencia tienen que ver con que el impulso cívico no ha tenido quien lo articule políticamente. No se trata solo de que haya problemas técnicos de implementación, por decirlo con la terminología de Renate Mayntz (1988), sino de la dificultad que tenemos de articular dos lógicas distintas que deben combinarse, pero ninguna de las cuales está en condiciones de sustituir a la otra: la de la espontaneidad social que protesta o exige y la lógica política que racionaliza y pone en práctica. La experiencia cotidiana de que resulta más fácil identificar lo que no queremos que saber lo que deseamos se corresponde con un comportamiento político en el que hay más rechazo que elección, más descarte que preferencia. Esto lo saben muy bien los líderes políticos, que prefieren acomodarse a la situación y meter miedo en vez de generar esperanza. He propuesto denominar a este estado de cosas «democracia sin política» (Innerarity 2015) o, como diría Pierre Rosanvallon (2006), «contrademocracia». Desde el punto de vista de la vida institucional esto se traduce en una «vetocracia» donde la posibilidad de bloqueo es infinitamente mayor que la capacidad de construcción, para regocijo de aquellos a quienes beneficia el *statu quo*. Podríamos mencionar aquí la ya clásica idea de una «trampa de la decisión conjunta» (*joint decision trap*) (Scharpf, 1985): cuando las decisiones deben ser tomadas por unanimidad tienden a seguir la lógica del mínimo común denominador. El gran problema de nuestros sistemas políticos no es la inestabilidad en general sino aquella debida a que no se realizan los cambios necesarios. Más que palancas, iniciativas o puntos de Arquímedes, la física social está llena de vetos, bloqueos, inflexibilidad, impedimentos y rigideces. La crisis de nuestra democracia es también una crisis de eficacia y capacidad de tomar las decisiones. No sabemos qué hacer con la agregación de los rechazos. Teniendo en cuenta todo lo anterior, bien podemos concluir que nos está fallando la construcción política e institucional de la democracia más allá de la emoción del momento, de la presión inmediata y la atención mediática.

Y aquí es donde la crisis de los partidos revela su aspecto más inquietante. Hemos celebrado la llegada de nuevas formas de organización

sin valorar suficientemente sus límites; los nuevos modos de militancia intermitente y *clickactivismo* nos resultaban más simpáticos que los denostados aparatos de los partidos, pero puede que ahora estemos en mejores condiciones de emitir un juicio más ponderado. La actual movilización social tiene lugar en torno a problemas específicos, en acciones puntuales y no a través de organizaciones burocráticas estables. La agitación social es mucho más atractiva que la disciplina burocrática. El problema es que, si esta desintermediación no da lugar a ninguna estructura duradera de intervención, es muy difícil que la movilización produzca experiencias constructivas. Para eso servían los partidos, para hacer eficaz la acción colectiva a través del tiempo, de manera sostenida y coherente.

Uno de los principales enigmas de nuestro tiempo es cómo se produce el cambio social, entender su lógica y contribuir a que se realice en la dirección deseada (Sunstein 2019). El problema es que hoy, más que estrategias de cambio, lo que tenemos son gestos improductivos, una agitación que es compatible con el estancamiento, escenificaciones sin consecuencias, impulsos estériles, falsos movimientos. El radicalismo es a la revolución como la agitación al movimiento o la indignación a la democratización: simulacros de cambio, no solamente compatibles con la falta de cambio, sino en muchas ocasiones estimuladores para no cambiar porque ya hemos conseguido algo que se le parece. La política sufre actualmente un peculiar trastorno bipolar porque es capaz de ilusionar a muchas personas hasta hacerles perder el sentido de la realidad, de manera que poco tiempo después se convierten en unos decepcionados que regresan a la melancolía de la vida privada. Toda la cuestión consiste en cómo hacer que pasen cosas en el sentido de que ocurra aquello que deseamos y no que pasen por delante de nosotros como posibilidades que se desvanecen.

11.2. IMPEDIR QUE PASE: ANTICIPACIÓN Y GOBIERNO DE LAS CRISIS

La política tiene como objetivo hacer ciertas cosas, pero también impedir otras, absolutamente, o conseguir que pasen de una manera distinta, menos dañina y más provechosa, de como habrían pasado sin su intervención anticipada. Aquí entrarían todas aquellas capacidades que los sistemas políticos tienen que desarrollar para prever, anticipar, proteger y gobernar las situaciones críticas.

La crisis de 2008 puso a prueba nuestros sistemas de prevención y gestión de este tipo de situaciones. Los agentes políticos no dejan de agitarse ante la menor irritación, pero el sistema político en su conjunto es incapaz de identificar, anticiparse y gobernar crisis como la económico-financiera, la del euro, el Brexit y otras dinámicas de desintegración europea, la crisis migratoria y la climática o las tensiones provocadas por la redistribución intergeneracional de un sistema de pensiones difícilmente sostenible en su forma actual.

Esta imprevisión puede comprobarse en el mismo diseño institucional de la Unión Europea, carente de instrumentos apropiados para la gestión de las crisis, lo que ha incrementado en ocasiones el riesgo de crisis futuras a favor de las ventajas inmediatas o ha dejado sin resolver una gran cantidad de problemas técnicos e institucionales, algo que es especialmente llamativo en el caso del diseño del euro sin la correspondiente unión política (Innerarity 2017, 308). Cuando ha habido alguna crisis, los líderes europeos no han sabido hacer otra cosa que convencer a sus electorados de que no había alternativa; su estrategia retórica consistía en reemplazar el habitual optimismo absoluto por las visiones catastróficas de lo que sucedería si fracasaba la integración o la unión monetaria.

Gobernar bien es imposible si los políticos no exploran el horizonte y continúan cerrando sus ojos a los problemas latentes o incipientes. Un déficit manifiesto de la política es la cortedad de miras de sus programas; el tratamiento de los síntomas en vez de la lucha contra las causas; su dependencia de los electores actuales a costa de las generaciones futuras; la incapacidad, tanto de los representantes como de los representados, para enfrentarse a problemas latentes; el irresistible encanto de las simplificaciones tanto tecnocráticas como populistas... Como sociedad, no

estamos especialmente bien dotados para una gobernanza anticipatoria; la continua procesión de urgencias diarias nos distrae de los desafíos del largo plazo; las crisis se prevén muy pocas veces y cuando han pasado tampoco estamos especialmente de acuerdo en cómo interpretarlas o qué debemos aprender de ellas.

La democracia necesita una gestión estratégica de las crisis futuras. Sabemos que habrá crisis en relación con el cambio climático, el capitalismo financiero, las migraciones, el abastecimiento de energía, el envejecimiento de la población, las guerras y los conflictos, las pandemias, el sostenimiento de las pensiones... Lo único que nos falta por adivinar es cuándo, cómo se presentarán y con qué instrumentos es más adecuado hacerles frente. Una acción más estratégica nos permitiría identificar las tendencias y anticipar las soluciones, es decir, actuar cuando no sea demasiado tarde.

Mejorar la coherencia estratégica en un sistema que está al vaivén de las crisis urgentes del presente requiere, de entrada, una mayor y mejor información acerca de los impactos a largo plazo de las actuales decisiones políticas y sus alternativas, instrumentos adecuados para medir los riesgos a los que estamos confrontados o que generamos nosotros mismos y un enfoque holístico o sistémico. Solo así la política conseguirá pasar del mundo de las reparaciones al de las configuraciones.

En sistemas dinámicos hay que introducir el futuro en nuestras planificaciones si no queremos vernos sorprendidos por problemas que irrumpen sin que hayamos realizado ninguna previsión. Y para anticiparse a las dinámicas desatadas no bastan ni el recurso a las mejores prácticas –que son siempre las que han funcionado mejor en el pasado– ni a la experiencia acumulada. La gestión estratégica requiere un ejercicio de imaginación de los futuros conflictos y crisis. Dado que no tenemos ningún motivo para suponer que la siguiente crisis será como las anteriores, la extrapolación de las experiencias pasadas no es suficiente.

Ya se trate de las crisis financieras globales, los desastres ecológicos o los problemas de sostenibilidad, la política siempre llega demasiado tarde, cuando los trabajos de reparación son más costosos de lo que hubieran sido

las medidas profilácticas. Los gobiernos se encuentran frecuentemente poco preparados cuando la dinámica de los acontecimientos indeseados ha comenzado ya a acelerarse, su capacidad de detectar y responder a los acontecimientos emergentes es reducida y los marcos regulatorios se han vuelto obsoletos o menos efectivos. Los gobiernos se limitan entonces a gestionar las crisis tras su estallido en vez de centrarse en los acontecimientos que las propiciaban. No son desafíos que se resuelvan con la creación de un «gabinete de crisis», que se constituye cuando esta ya ha tenido lugar y que solo sirve para remediar parte de sus consecuencias, sino mejorando la capacidad de los gobiernos de pensar y actuar de un modo estratégico en un mundo que está transformándose radicalmente. Se trataría de tener la capacidad de cambiar antes de que «la necesidad del cambio se convierta en algo desesperadamente obvio» (Hamel / Välikangas 2003, 53).

Actuar antes, durante y después de las crisis es difícil porque muchas de estas no se deben a causalidades simples, sino a realidades intrincadas. Actualmente, los cambios tienen lugar de un modo rápido y complejo; implican muchas interacciones entre diversas dimensiones de la gobernanza, sin respetar las delimitaciones burocráticas y jurisdiccionales. No es posible establecer una moratoria y resolverlos por partes. Lo que parecía una solución estable se transforma en nuevos problemas que hay que volver a resolver. Todo ello desafía la capacidad adaptativa de nuestros sistemas de gobierno, que proceden básicamente del nacimiento de la democracia moderna, el Estado nacional y la revolución industrial: verticales, jerárquicos, segmentados y mecánicos.

Tenemos que prepararnos para gobernar un mundo en el que no habrá crisis ocasionales, sino que viviremos en una inestabilidad mayor de la que éramos capaces de gestionar. Necesitamos una política que sea capaz de entender las interacciones y los fenómenos de crisis, que se haga cargo de la novedad y del cambio, una política capaz de reinventarse a sí misma continuamente, que no sea estática, intemporal y reactiva, sino viva y en transformación. En definitiva: una nueva manera de hacer política receptiva para las formas inéditas que tendrá que adoptar en una sociedad que se hace

cada vez más imprevisible, que entienda estos requerimientos como oportunidades para ser más democrática.

Y para ello hay que ampliar los modos de gobierno (clásicamente reducidos a la jerarquía y el mandato) por otros más propios de las sociedades complejas (cooperación, participación, deliberación...) y combinarlos con procedimientos de aprendizaje rápido y capacidad estratégica. No estamos únicamente ante la decisión de cambiar de políticas, ni mucho menos ante la necesidad de una reforma administrativa; se trata de pensar y transformar la política o continuar con un sistema diseñado para un mundo que ya se fue.

Ya que no pudimos anticiparnos a las crisis, ¿estamos siendo al menos capaces de aprender de ellas? Todo parece indicar que no se ha aprovechado suficientemente la crisis económica para configurar un sistema financiero global estable, con las instituciones y regulaciones adecuadas. Nos podemos hacer preguntas similares en asuntos igualmente cruciales. En otros ámbitos como la reforma de las administraciones públicas o el tránsito hacia otro modelo productivo, ¿estamos poniendo en marcha las reflexiones necesarias y los correspondientes procesos de reforma? Si no conseguimos aprovechar crisis como las actuales para llevar a cabo las reformas necesarias, el futuro de nuestras formas de gobierno no es nada prometedor. A quienes prefieren esperar siempre a tiempos mejores hay que decirles que la calma, cuando vuelve, casi nunca ha mejorado los problemas.

11.3. DEMOCRACIA DE NEGOCIACIÓN

Las elecciones son un momento democrático que altera el paisaje político y vuelve a poner a los actores ante la tarea de redefinir las funciones que les corresponde desempeñar, fundamentalmente en el gobierno o en la oposición. Y es un momento en el que vuelven a plantearse con toda su crudeza las contradicciones, dilemas y miserias que giran en torno a la negociación de los acuerdos y los pactos. Aparecen entonces la llamada a resistir y la voz de la responsabilidad, la apelación a los principios y la

acusación a los traidores, la tensión entre las convicciones y el pragmatismo.

Cuando los electos examinan sus cartas, tras comprobar que la sociedad no les ha dado una licencia para hacer lo que quieran, comienzan a deliberar acerca de cómo configurar una mayoría que –aunque sea inapropiada para llevar a la práctica todo lo que decía su programa electoral o quieren sus electores– se aproxime lo más posible a sus aspiraciones. Sin mayoría absoluta, lo que procede es pactar. ¿A qué se debe que casi nadie disponga de mayoría absoluta, que los resultados sean tan parecidos a un empate o que la repetición de elecciones apenas modifique los resultados? Esa ficción inevitable que llamamos soberanía popular o voluntad general dice algo muy claro para quien quiera entenderlo: el pueblo soberano rara vez otorga a uno solo la capacidad de hacer lo que quisiera. Podríamos lamentar la fragmentación o la polarización, pero desaprovecharíamos la ocasión para extraer la lección que la voluntad popular nos ofrece en esos momentos y que me atrevo a interpretar de la siguiente manera: el deseo de la sociedad de que, si se pretende alguna modificación significativa de las condiciones de nuestra convivencia, esa iniciativa no sea llevada a cabo por una mitad de la sociedad contra la otra, sino a través de procedimientos integradores y acuerdos más amplios.

Se abre entonces un tiempo para llevar a cabo un tipo de operaciones que pueden ser interpretadas, según la madurez política del observador, como traición o fidelidad al mandato popular. Los electores que demandan a sus representantes el cumplimiento de un mandato no lo han hecho con la mayoría necesaria, de manera que los elegidos deben interpretarlo como una autorización para hacer aquello que más se acerque a ese mandato o no hacer nada, maldecir su incapacidad y esperar otra oportunidad. Vuelve a aparecer entonces la típica tensión política entre la convicción y la responsabilidad. ¿Quién cumple entonces mejor la voluntad de sus votantes, el pragmático o el guardián de las esencias?

Es cierto que la inevitable necesidad de negociación que tienen los partidos reduce el poder de los votantes, pero también cabe entender que limitar el poder de los electos (estrechando en exceso su margen de

maniobra, con mandatos imperativos o impugnando sus pactos) puede suponer una limitación del poder de los electores, que quieren que se lleve a cabo el tipo de política más aproximada a sus aspiraciones, dentro de lo que posibiliten las circunstancias.

El problema no es elegir entre la ineficacia o la traición, sino cómo hacer para que los gobiernos no se distancien demasiado de los mandatos de los electores ni su rigidez los haga ineficaces. Y la ciudadanía debe tolerar una cierta laxitud en sus decisiones porque los mandatos en democracia rara vez son absolutamente imperativos. La inevitable necesidad de negociar que tienen los partidos reduce el poder de los electores. Cuando es preciso construir mayorías de gobierno, cuando aparecen elementos nuevos o imprevistos que exigen decisiones inéditas, los partidos y los gobiernos se ven obligados a alejarse de los mandatos expresos o a realizar modificaciones para las que no estaban expresamente autorizados. ¿Preferiríamos en este caso condenarlos a la ineficiencia o exigir una autorización adicional (mediante un referéndum o repitiendo las elecciones), que no siempre es posible o deseable? Puede haber pactos mejores o peores, algunos que eran inconcebibles hace poco tiempo e incluso otros que podríamos considerar indeseables, pero la necesidad de pactar es una propiedad de la vida democrática, al menos mientras la gente siga siendo tan tacaña cuando se trata de otorgar mayorías absolutas.

Desde el punto de vista de una democracia transformadora los pactos y los acuerdos son importantes porque no hay otro procedimiento para generar cambio social profundo y duradero. La política democrática no puede producir cambios en la realidad social sin algún tipo de cesión mutua. Si los acuerdos son importantes es porque los costes del no acuerdo son muy elevados, fundamentalmente asentar el *statu quo*, lo cual es algo relevante sobre todo en un mundo cuyos serios problemas van a peor cuando se los abandona a la inercia. Los desacuerdos son más conservadores que los acuerdos; cuanto más polarizada está una sociedad menos capaz es de transformarse. Hoy nos podemos permitir menos que nunca la paralización porque los costes de retrasar las decisiones oportunas son muy elevados.

Si la democracia quiere ser transformativa ha de ser también una democracia de negociación. Buena parte de los principales problemas políticos a los que se enfrentan nuestras sociedades requieren instituciones y hábitos de negociación. Hay problemas que se solucionan votando y otros que exigen algo más o algo diferente de lo que se consigue cuando una votación configura una mayoría. En estos casos no se trata tanto de votar como de construir ese tipo de voluntad popular que se fracturaría si hubiera que votar, es decir, una victoria de unos contra otros. Hay cuestiones que pueden resolverse simplemente contando los votos, pero hay otras –las más decisivas, las que afectan a las condiciones de la convivencia– para las que hace falta un acuerdo más amplio, es decir, una voluntad política más integradora. Si nos pasáramos el día contando votos, pero sin hablar entre nosotros mismos, no tendríamos una verdadera democracia, lo mismo que si estuviéramos continuamente discutiendo y fuéramos incapaces de poner un punto final a la discusión y tomar decisiones. La democracia no es ni el reino de los votos ni el reino de los vetos. Apelar al consenso para ciertas decisiones carece de sentido, pero jugárselo todo a una mayoría accidental puede ser una temeridad política. Para determinadas cuestiones es bueno que las diferencias ideológicas sean nítidas (cuando se trata de elegir, por ejemplo); para otras es mejor que las diferencias hayan sido atenuadas mediante una negociación previa (a la hora de establecer o modificar las reglas del juego que dotan de cierta estabilidad nuestra convivencia). La democracia es un sistema político que equilibra discusión y decisión, negociación y resolución, acuerdo y disenso. Qué cantidad debe haber de lo uno y lo otro para que no haya ni bloqueos ni imposiciones es algo que depende de los asuntos que estén en juego y del momento histórico en que una sociedad se encuentre.

La democracia de negociación tiene menos glamur que la democracia directa. Hasta tal punto nos hemos acostumbrado a identificar la democracia con las decisiones nítidas –elecciones, votaciones, plebiscitos– y binarias –entre el sí y el no, el dentro o fuera, con una estructura antagonista, o decidimos o nos sometemos, o formas parte de la mayoría o de la minoría– que cualquier otro proceso político del que no resulte un campo de batalla

sembrado de cadáveres y con unos pocos que se alzan con la victoria total nos parece una pantomima. Pero puede haber otras formas de entender la democracia, menos épicas y más pactistas, en las que se recurra más a otros procedimientos de decisión.

Hace años hubo un amplio debate acerca de las democracias de consenso y negociación, que algunos consideraban incluso superiores a las mayoritarias (Lijphart 1984; Lehmbruch 2003). En algunas democracias nórdicas, por ejemplo, se plantean consultas de sondeo, pero que no son una votación en sentido propio (Olsen 1983, 112) y también puede haber consultas que tengan propiamente la función de ratificar lo decidido en una negociación (o no). En ese caso, aunque el proceso haya estado abierto a todos los grupos, se desarrolla en espacios discretos y cuando el debate es público ya se está de acuerdo en los puntos esenciales (Meijer 1969, 115).

Pero hoy es más bien dominante, en teoría de la democracia y en la opinión pública, la crítica a la falta de transparencia de los procesos de negociación entre políticos y altos funcionarios a puerta cerrada. Jacques Rancière (1999) introdujo el término «postdemocracia consensual» y Colin Crouch (2004) calificaba de «postdemocracia» a un tipo de democracia que tendría como una de sus características la falta de publicidad de las decisiones, exigida en buena medida por la opaca metodología de los acuerdos. La idea misma de negociación sugiere en el imaginario colectivo un espacio oscuro de arbitrariedad donde ciertos grupos de interés consiguen lo que no les dio la legitimidad popular mediante elecciones representativas. Esta manera de ver las cosas se acentúa con la exaltación sin matices del concepto y la práctica de la transparencia, cuya absolutización nos lleva a suponer que la discreción equivale a una opacidad injustificada. La creciente polarización y desconfianza que desde hace años han ido ganando terreno en nuestros sistemas políticos contribuyen a dificultar las posibilidades de negociación. Si la democracia es un combate antagonista desarrollado en un escenario público que todos podemos contemplar en cada uno de sus momentos, entonces no hay espacio para la negociación discreta que exigiría cualquier construcción negociada de mayorías más inclusivas.

Ahora somos conscientes de que determinadas negociaciones exitosas del pasado no se hubieran producido si hubieran sido retransmitidas en directo. Existe algo que podríamos denominar los beneficios diplomáticos de la intransparencia. Por supuesto que el secretismo de muchos procedimientos tradicionales está llamado a desaparecer y quien participe en un proceso de negociación o diplomático ha de ser consciente de que casi todo terminará por saberse. Pero también es cierto que la exigencia de una transparencia total podría paralizar la acción pública en no pocas ocasiones. Hay compromisos que no pueden alcanzarse con luz y taquígrafos, lo que suele provocar que los actores radicalicen sus posiciones y no convierte en absoluto a la política en un lugar de sinceridad (Innerarity 2015; 2019).

Un ejemplo reciente de ello es la exigencia planteada en 2013 por el movimiento italiano Cinco Estrellas de que sus negociaciones con el Partido Democrático para formar gobierno fueran retransmitidas por *streaming*. Todos entendimos en aquel momento que dicha exigencia significaba que no iba a haber acuerdo. No me parece exagerado formular el principio de que reunión retransmitida, reunión poco deliberativa. Probablemente las comisiones discretas tengan mucha más calidad deliberativa que los rituales semanales del pleno de control al gobierno. Pese a ciertas celebraciones apresuradas de un inminente mundo sin doblez ni zonas de sombra, la distinción entre escenarios y bastidores sigue siendo necesaria para la política. Por eso no es exagerado hablar de una cierta incompatibilidad entre democracia de negociación y democracia de los medios (Grande 2000). Lo primero exige discreción y que se atenúe la distinción entre ganadores y perdedores; para la segunda, debe haber siempre publicidad y un combate del que resulten distinciones nítidas, entre los éxitos y los fracasos, entre quien gana y quien pierde, y una clara atribución individual de responsabilidades. Como esto último no es siempre posible (y menos cuando se ha negociado o se pretende negociar), entonces ocurre una cosa curiosa: que con su presión de transparencia e inmediatez son los propios medios quienes provocan esa política de bastidores que ellos mismos critican. Siempre habrá un segundo espacio en el que puedan

cocinarse los acuerdos que son imposibles en el escenario continuamente expuesto a la vista de todos. Para ese segundo nivel vale también el principio de legitimación popular, por supuesto, pero la relación entre representantes y representados será aquí más bien de delegación y rendición de cuentas que de exposición inmediata. El lenguaje del pacto, la cooperación, el compromiso y la transacción no equivalen necesariamente a la conspiración de las élites contra la lógica democrática, sino, en determinadas ocasiones y para ciertos temas, a procedimientos que permiten una mayor inclusividad democrática.

Hay una dimensión competitiva de la democracia, en la que rigen criterios mayoritarios y donde unos ganan y otros pierden, pero también hay una democracia de negociación que es necesaria para algunos asuntos y que permite una mejor construcción de la voluntad popular que la democracia mayoritaria. Las democracias tienen una dimensión competitiva (las elecciones y los referendos, las instituciones del antagonismo y el desacuerdo, los juegos de suma cero), pero también otra de negociación (en la que se construyen acuerdos y consensos, los juegos de suma positiva). La primera, que decide según criterios mayoritarios y mediante procedimientos públicos, está sobrevalorada frente a la segunda, en la que se minimiza e incluso se evita la decisión y los procedimientos son más bien discretos. El momento competitivo está eclipsando la dimensión colaborativa de la democracia. El triángulo competición / mayoría / publicidad está infravalorando otros instrumentos del proceso político donde habría más bien cooperación / acuerdo / negociación, que son especialmente apropiados para los problemas que plantean, por ejemplo, las sociedades territorialmente compuestas. Con el pacto no solo se arbitra entre posiciones contrapuestas, sino que se lleva a cabo una modulación de tales posiciones que permite mayores variaciones que el sí o el no, es decir, en el fondo refleja mejor la pluralidad social y proporciona a la ciudadanía unas posibilidades de elección más ajustadas a sus preferencias. ¿Por qué es más democrático votar cuando negociar es una operación que permite integrar a más personas en la voluntad popular? ¿Es más democrático optar entre posiciones contrapuestas para ratificar o no un acuerdo en el que se han

integrado múltiples matices? La democracia mayoritaria es incapaz de conseguir lo que, en el mejor de los casos, se alcanza por medio de la democracia de negociación.

BIBLIOGRAFÍA

- BLUMENBERG, Hans (1998): *Begriffe in Geschichten*, Fráncfort, Suhrkamp.
- CROUCH, Colin (2004): *Post-democracy*, Oxford, Wiley.
- GRANDE, Edgar (2000): «Charisma und Komplexität. Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten», *Leviathan* 28/1, pp. 122-141.
- HABERMAS, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung*, Berlin, Suhrkamp.
- HAMEL, Gary / VÄLIKANGAS, Liisa (2003): «The Quest for Resilience», *Harvard Business Review*, 81, pp. 52-63.
- INNERARITY, Daniel (2015): *La política en tiempos de indignación*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- (2017): *La democracia en Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- LEHMBRUCH, Gerhard (2003): *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- LIJPHART, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press.
- MAYNTZ, Renate (1988): «Berücksichtigung von Implementationsproblemen bei der Gesetzesentwicklung», en Dieter Grimm / Werne Maihofer r (eds.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, vol. 13, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 130-150.
- MEIJER, Hans (1969): «Bureaucracy and Policy Formation Sweden», *Scandinavian Political Studies* 4, pp. 102-116.
- OLSEN, Johan (1983): *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*, Oslo, Universitetsforlaget.
- RANCIÈRE, Jacques (1999): *Disagreement: Politics and philosophy*, Minneapolis, University of Minneapolis Press.
- ROSANVALLON, Pierre (2006): *La contre-démocratie*, París, Seuil.
- SCHARPF, Fritz W. (1985): «Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich», *Politische Vierteljahresschrift* 26 / 4, pp. 323-356.
- SUNSTEIN, Cass (2019): *How Change Happens*, Cambridge, Mass., MIT Press.

III

DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA

«Tenemos que buscar rutas del poder que nuestros maestros jamás imaginaron o que nos incitaron a evitar».

THOMAS PYNCHON,
Gravity's Rainbow

La política inteligible

La democracia solo es posible gracias a un aumento de la complejidad de la sociedad, pero esa misma complejidad parece amenazar a la democracia. Hay un claro desajuste entre la competencia real de la gente y las expectativas de competencia política que se dirigen a la ciudadanía en una sociedad democrática. No es solo que la sociedad se haya hecho más compleja, sino que la democratización misma aumenta el nivel de complejidad social. Esta inabarcabilidad puede ser combatida mediante ciertas adquisiciones de competencia política que reducen parcialmente ese desajuste, como la mejora del conocimiento individual, diversas estrategias de simplificación o el recurso a los expertos. Mi hipótesis es que, frente a la seducción del recurso a los procedimientos desdemocratizadores, las mejores soluciones son las más democráticas: fortalecer la cooperación y la organización institucional de la inteligencia colectiva.

12.1. LA DEMOCRACIA DE LOS INCOMPETENTES

Todo parece apuntar a que vivimos en una democracia de los incompetentes. Hablamos de una «democracia de monitoreo» (*monitory democracy*) que dispone de «mecanismos de escrutinio del poder» (Keane 2009, 688), pero lo cierto es que tenemos una ciudadanía que carece de esa capacidad por falta de conocimiento político, por estar sobrecargada, mal informada o ser incapaz de procesar la información cacofónica, o simplemente desinteresada. El origen de nuestros problemas políticos reside

en el hecho de que la democracia necesita unos actores que ella misma es incapaz de producir (Buchstein 1996, 295).

Lo que hace cada vez más difícil la observación crítica de la política es la incapacidad de procesar la información, la complejidad de los temas y la contingencia de las decisiones. La crisis del sistema financiero, la complejidad de las negociaciones sobre el cambio climático, las condiciones para la sostenibilidad de nuestros sistemas de pensiones o las consecuencias laborales de la robotización son asuntos que han despertado sentimientos de rabia o miedo, pero que apenas resultan comprensibles para la gente. No hay democracia sin una opinión pública que ejerza un control efectivo sobre el poder, formule sus críticas y haga valer fundadamente sus exigencias. Todo ello presupone que dicha opinión pública entienda correctamente los procesos políticos. El problema es que en nuestras democracias no se da esta circunstancia, y la creciente complejidad de lo político dificulta que haya una opinión pública competente a la hora de entender y juzgar lo que está pasando, algo que está en plena contradicción con uno de los presupuestos normativos básicos de la democracia. Una figura central del modelo clásico de democracia es el ciudadano informado que es capaz de tener una opinión sobre los asuntos políticos y participar en los procesos en los que se adoptan las decisiones correspondientes. Aunque esta figura ha sido siempre un punto exagerado desde el punto de vista normativo, las nuevas condiciones del mundo en que vivimos parecen haberla convertido en una ilusión o un anacronismo.

Del mismo modo que el pueblo o el contrato social fueron mitos fundadores, ficciones útiles para explicar y legitimar el poder político, la idea de una ciudadanía que monitoriza continuamente el poder es un modo de explicar las cosas, pero no tanto un instrumento disponible. El poder del público en relación con la política formal ha sido siempre meramente fragmentario, pasivo, indirecto e impreciso. Entenderlo de otro modo es entregarse a la frustración. «La sociedad moderna no es visible para nadie, ni inteligible continuamente y como un todo» (Lippmann 1993, 32). La ininteligibilidad de la política es un problema que apenas puede resolverse optimizando la gestión de la información o la tecnología disponibles. Esta

ininteligibilidad no es un déficit meramente cognitivo, sino democrático: si hay un desajuste profundo entre lo que una democracia presupone de los ciudadanos y la capacidad de estos para cumplir tales exigencias, si la gente no puede elegir razonablemente como era de esperar, entonces el autogobierno es imposible. Cuando ciudadanos o electores están desbordados y no consiguen comprender lo que está en juego, entonces la libertad de opinión y decisión pueden ser consideradas un reconocimiento formal irrealizable.

Una opinión pública que no entienda la política y que no sea capaz de juzgarla puede ser fácilmente instrumentalizada o enviar señales equívocas al sistema político. Esta confusión explica buena parte de los comportamientos políticos regresivos: la simplificación populista, la inclinación al decisionismo autoritario o el consumo pasivo de una política mediáticamente escenificada. La política se convierte en un «diletantismo organizado» (Wehner 1997, 259), en la medida en que sus operaciones solo tienen un valor de entretenimiento, como lo pone de manifiesto, por ejemplo, el hecho de que discutamos más acerca de las personas que de los asuntos políticos o el creciente valor del escándalo en la política que sustituye al intercambio de argumentos.

12.2. LA INABARCABILIDAD POLÍTICA

Desde Aristóteles hasta Rousseau la idea de una sociedad bien gobernada estaba condicionada a un cierto tamaño que la hacía visible y abarcable, donde todos los ciudadanos debían conocerse y la sociedad tendría la inmediatez de la comunidad. Esta idea de conocimiento mutuo llega incluso casi hasta nuestros días: el historiador francés Michelet, a mediados del siglo XIX, sentenciaba que la República no podía construirse si no se conocían unos a otros, lo que puso en marcha una campaña de encuesta y difusión en todo el país; y el presidente americano Roosevelt, tras la crisis de 1929, animó a reconstruir la sociedad a través del conocimiento mutuo, algo que también tuvo su reflejo en la literatura (*Las uvas de la ira*, de

Steinbeck) y la fotografía de la época (Rosanvallon 2018, 45-48). No se trataba tanto de una medida cuantitativa o física como de inteligibilidad. El término «inabarcabilidad» (Habermas 1985) designa muy bien el hecho de que las sociedades actuales ya no satisfacen en absoluto ese criterio de cercanía y deben cumplir las condiciones de gobierno democrático en otros parámetros más complejos. Más que una cualidad de las cosas, la complejidad consiste en una relación entre quien observa y lo observado, de manera que se describe así una sobrecarga del observador, cuya capacidad de percepción y comprensión se encuentra desbordada. A medida que se incrementa la complejidad de un sistema, aumenta la cantidad de tiempo y recursos cognitivos que necesita el observador para describirlo adecuadamente (Rescher 1998, 16).

Desde el punto de vista de la ontología social, la unabarcabilidad se debe a que la pluralidad de lógicas presentes en una sociedad no es reconducible a una unidad social totalizante sin pérdida de la riqueza asociada a dicha pluralidad. Ya Dewey (1927) señaló que en la política hay muchos espacios públicos, no uno simple y unificado, que se cruzan y solapan, muy difícilmente integrables en un espacio público singular y total. Schumpeter (1942) hablaba de la confusión de situaciones, contextos, influjos y actores en el proceso democrático. La diferenciación funcional de las sociedades modernas no es algo que solucione problemas, sino más bien «un generador de problemas» (Nassehi 1999, 23; Schimank 2005, 148).

El principal de esos problemas es la pérdida de visibilidad social, la inteligibilidad de la sociedad. Si hay una crisis de la política es precisamente porque no consigue cumplir una de sus funciones básicas, a saber, hacer visible la sociedad, sus temas y discursos, así como la imputabilidad de las acciones, facilitar su inteligibilidad. Hay una función de la política que tiene que ver con la visibilidad de la sociedad en su conjunto, una cierta «representación del todo, sin serlo» (Nassehi 2009, 336). Y esto es lo que la política no consigue llevar a cabo como habíamos esperado de ella.

Una de las fuentes de ilegibilidad de la política es su inserción en ámbitos supranacionales que le hacen perder inteligibilidad; se difuminan

los espacios delimitados de referencia y las interdependencias hacen que se difuminen también la competencia, el mérito y la responsabilidad. Factores exógenos explican mejor lo bueno y lo malo que nos pasa que las decisiones propias. El Estado nacional había sido, entre otras cosas, un marco de inteligibilidad de lo político, y su implicación con otros actores globales ha implicado que se hayan debilitado también las categorías asociadas a él que organizaban nuestra percepción de la política. Pero cuando hay muchos niveles, interacciones, cambios de contexto, la observación se dificulta. La complicación de la política aumenta con el incremento de actores y sistemas, con intereses divergentes, y con procesos de decisión difícilmente comprensibles.

Los asuntos de los que debe hacerse cargo la política resultan muy difíciles de traducir de modo que sean inteligibles para cualquiera. Hay temas que tienen una gran carga informativa, que remiten a otros y exigen decisiones complicadas, cuyas consecuencias apenas son divisables: el control de la economía financiera transnacional, el desconcierto provocado por las nuevas tecnologías, la innovación tecnológica o el carrusel mediático, procesos de decisión que implican a muchos actores, la identificación y gestión de los riesgos...

Los problemas de inteligibilidad no tienen que ver tanto con la dificultad objetiva de los temas como con la dificultad de su apropiación subjetiva. La inabarcabilidad no se debe solo a falta de información, de capacidades cognitivas o al desinterés; la principal causa de esa sobrecarga y de que los ciudadanos se vean desbordados a la hora de observar, comprender y juzgar los acontecimientos de la vida política es la perplejidad debida a la diversidad de perspectivas de observación posibles y a la contingencia de las decisiones políticas en un entorno semejante. Las instituciones que ejercían una mediación (partidos, sindicatos, medios de comunicación) apenas desarrollan esta función simplificadora. El *demos* está sobrecargado, pero también las élites y los expertos. ¿Cómo ejercer entonces la función de control público? ¿Cómo atender a todo lo que es políticamente relevante para emitir un juicio coherente y racional sobre los asuntos públicos? A la vista de tales dificultades cabe concluir que es una

ilusión pensar que el ser humano es capaz de entender el funcionamiento de las instituciones y de la sociedad en su conjunto (Willke 2002, 50).

12.3. DEMOCRACIA COMO COMPLICACIÓN

Los sistemas sociales pueden tratar de reducir la complejidad excluyéndola, ignorándola o combatiéndola, pero también pueden permitirla e incluso fomentarla. Este último aspecto es muy importante para la democracia, a la que cabe entender precisamente como el régimen que permite articular una mayor complejidad, en la medida en que no prohíbe nuevos temas, está abierto a cualquier cuestionamiento, estimula la controversia, aumenta el número de interlocutores, no excluye por principio la crítica, admite la configuración de alternativas. Por su propia naturaleza la democracia es un generador de contingencia; politizar, democratizar, implica siempre complicar ciertas cosas que antes estaban decididas por la tradición, cuestionar la autoridad establecida, ampliar el campo de lo políticamente discutible, en suma, multiplicar las posibilidades.

En una sociedad democrática la opinión pública o los movimientos sociales tienden a politizar cada vez más temas, es decir, los sacan de su opacidad o de su incuestionada naturalidad y los convierten en objeto de la libre decisión colectiva. Esta exigencia incrementa la contingencia de lo político tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo: cada vez más asuntos son objeto de discusión pública y se exige sobre ellos una decisión también pública. Esta proliferación de nuevos asuntos (Popkin 1991, 36) es la causa principal de una expansión de lo político, que tiende a incluir en la agenda política nuevos temas como, por ejemplo, los referentes al cuerpo o la salud.

Este incremento de asuntos y opiniones implica cuestionar las líneas de demarcación que separan competencias, delimitan lo pertinente y protegen las zonas del poder. La ampliación de lo político se efectúa frente a la tradición entendida como un destino, frente a las estructuras de poder, frente a los discursos hegemónicos y los monopolios de la interpretación. La

opinión pública promueve la reflexión sobre lo implícito, desvela e induce a la crítica. Durkheim (2015) definía la democracia como la forma política de la reflexión. La propia vitalidad de una democracia desplaza hacia el espacio de lo político asuntos que eran originariamente considerados como no políticos. Cantidad de zonas que eran gestionadas por el Estado y los protagonistas de la ciencia y la técnica han sido abiertas al discurso democrático. La política es sobre alternativas, opciones, interpretaciones y perspectivas. Todas las posiciones, certezas, objetivos y decisiones son provisionales en principio y pueden ser objeto de revisión. Esta revisabilidad puede estar institucionalizada (mediante la oposición parlamentaria, por ejemplo) o se ejerce desde fuera de las instituciones; en cualquier caso, implica una renuncia del sistema político a una relación privilegiada con la verdad (Kelsen 1920, 102). En una democracia no hay una tregua final en cuanto a la producción de posibilidades y alternativas. No hay indicadores rotundos que puedan confirmar una determinada política, por ejemplo; cualquier indicador puede venirse abajo por la irrupción de nuevos criterios de valoración.

La democracia tiene que ver con la contingencia de las cosas, que siempre podrían ser de otra manera. Ser conscientes de esta contingencia permite ver las circunstancias políticas como el producto de procesos históricos y no como un destino, resultados del hacer humano, configurables y modificables. Por eso no hay vida política sin concurrencia, competición o conflicto. Tocqueville (1835, 219) hablaba de la «inquietud permanente» de la democracia y Luhmann (1987, 129) de una «irritación continua». Esta circunstancia es lo que explica su apertura, indeterminación y discontinuidad. «La democracia es incertidumbre organizada» (Przeworsky 1991, 13).

12.4. LA ADQUISICIÓN DE COMPETENCIA POLÍTICA

Hoy, la nueva mayoría está constituida por los que no entienden. La incompetencia de los representantes, como ya advirtió Durkheim (2015), suele ser un reflejo de la incompetencia de los ciudadanos. La teoría normativa de la democracia parece poco realista tanto si partimos del supuesto de una incompetencia generalizada como si damos por sentada una asimetría insuperable en cuanto a la capacitación política (Schneider 2000, 261). ¿Es posible adquirir una capacidad que permita a la ciudadanía ejercer las funciones que se esperan de ella en una democracia?

Está claro que la participación en el sistema político requiere cada vez más competencias. Si en una sociedad del conocimiento cualquier sistema tiene que operar sobre la base del saber, esto vale también para el trabajo de observación y crítica que debe llevar a cabo la opinión pública y la ciudadanía en general. Partiendo de la idea de que no está muy claro qué tipo de competencia se requiere para entender y participar en la política, propongo agrupar las posibles soluciones en la formación del juicio individual, las estrategias de simplificación y el recurso a los expertos, antes de abordar las soluciones más democráticas que pasan por el fortalecimiento de la inteligencia colectiva.

a) ¿Qué es lo que hay que saber en una democracia?

El nexo entre formación y competencia política no es evidente. ¿Qué clase de formación para qué tipo de política? ¿Cómo compatibilizamos la necesidad de hacer políticamente más capacitados a los ciudadanos con el principio de que hay una competencia universal en relación con la política en una democracia? La democracia fue hecha para el pueblo, no al revés. ¿Quién tiene razón, el elitista Mill o el populista Rousseau? ¿Cómo se determina lo que el ciudadano medio debe saber acerca de los asuntos públicos?

La democracia presupone un saber accesible y compartido del que debe disponerse para participar en la deliberación y decisión públicas. Los ciudadanos no podemos ni debemos ser expertos, por supuesto, sino más bien «generalistas» (Carpini / Keeter 1996, 151), pero hay un umbral por debajo del cual seríamos incapaces de llevar a cabo un juicio cívico

razonado (Galston 2001, 218). Se trata de tener una visión general de conjunto sobre lo político; no puede esperarse de nosotros mucho más, especialmente si tenemos en cuenta la escasez de tiempo, la finitud de nuestra atención, el saber precario o la complejidad de los asuntos. Pero me gustaría insistir en que la competencia política no es tanto un saber acerca de los *contenidos* de la política, sino sobre la *lógica* de la política. Hay quien no entiende su lógica a pesar de que amontona mucho conocimiento de sus contenidos. La formación política no es tanto la acumulación de informaciones como la conciencia de la naturaleza contingente y compleja de la política. Lo principal que hay que haber aprendido es que el saber político es una opinión y no un saber apodíctico; que forman parte de él no solo los hechos verificables, sino también las interpretaciones, percepciones y convicciones de los diferentes grupos sociales, una pluralidad de narrativas, tradiciones y visiones del mundo. La competencia política es una capacidad de enfrentarse a esa diversidad de opiniones e intereses y hacerse una imagen coherente de la realidad.

La competencia tiene una significación que va más allá de lo cognitivo. Münkler (1997, 157) se refiere a una capacidad para divisar el horizonte social colectivo de modo que no solo se tengan en cuenta los propios intereses, sino incluso la posibilidad de limitarlos o renunciar a ellos. Forman parte de esta capacidad la disposición a tratar los conflictos políticos de modo dialogado, a llegar a un compromiso, una cierta disposición a ser decepcionado o la sensibilidad para percibir las situaciones de desventaja o exclusión de otros. A lo que se podría añadir una cierta ironía respecto de las propias opiniones, en el sentido de Rorty (1989), conscientes de su carácter idiosincrático, contingentes y abiertas a la revisión. El ideal de un pensamiento libre y sin prejuicios sería aquel «que favorece a una persona que busca nueva información y experiencia, que puede tolerar varios tipos de incertidumbre e incluso inteligencia a corto plazo con el fin de obtener conocimiento y que no está a la defensiva en relación con creencias anteriores» (Smithson 1988, 152).

La capacitación política no es solo una habilidad cognitiva, sino que implica otras disposiciones de tipo emocional. La formación abre el acceso

a los temas, pero implica también un interés general por ellos, una motivación, una estimación propia como ciudadano y una actitud crítica frente a la manipulación. El saber y la formación tienen también un efecto motivacional; no solo mejoran nuestra dotación cognitiva para la política, sino también el interés por expresar nuestra opinión y participar. Esto podría decirse igualmente a la inversa: las emociones no son solo afectos, sino que tienen un valor cognitivo; sirven además para categorizar el mundo y reducir la complejidad de lo político (Nussbaum 2013, 18). Lo que podría formularse también con una lógica de «economía» política: «La información afectiva puede sustituir a modos de información cognitivamente más caros» (Rahn 2000, 1309). Una capacidad de identificación emocional con ciertos problemas políticos –la sensibilidad hacia el cuidado del medio ambiente o la empatía con la injusticia, por ejemplo– nos ahorra una información prolija. De alguna manera, gracias a los afectos ya sabemos lo principal que hay que saber.

En cualquier caso, aunque la educación específica mejore el conocimiento político, conviene no esperar demasiado de ella y tomar en consideración sus posibles efectos perversos. Algunos estudios ponen de manifiesto que el incremento de la educación no aumenta la comprensión que la ciudadanía tiene de la política (Smith 1989, 219). Si la democratización de los asuntos tiene como efecto un aumento de la incertidumbre, tampoco los más formados cumplen las expectativas de disolución de la incertidumbre por medio del conocimiento. Basta con mencionar los innumerables errores de los expertos, que tienen enormes ventajas a la hora de enfrentarse a la complejidad, pero no están a salvo de equivocarse. El saber y la formación no son una garantía de que vayan a adoptarse las decisiones correctas.

Conviene no perder de vista el hecho de que la formación y el saber experto tienen sus propios riesgos, precisamente aquellos que proceden de su propia seguridad. En ocasiones disponer de mucho conocimiento le hace a uno más proclive a ciertos riesgos de especialista, como la pérdida de visión de conjunto o la autosuficiencia (Petty / Cacioppo 1986, 78; Wehling 2016, 51). La comprensión de la política no depende necesariamente del

grupo social y nivel de formación que se tenga. La desafección política se encuentra también entre los más formados (Kepplinger 1998, 29). Hay incluso una equivalencia perversa que debería inquietarnos entre conocimiento y sectarismo. Los votantes muy informados suelen estar más ideologizados, mientras que quienes tienen una menor información están más libres de prejuicios partidistas y pueden ser más flexibles y objetivos: «La minoría de ciudadanos que están muy atentos a los asuntos públicos son apenas más críticos: responden a las nuevas cuestiones principalmente en base al partidismo y a la ideología de las fuentes elitistas del mensaje» (Zaller 1992, 311).

Dadas las condiciones del mundo actual y su complejidad, todos tenemos la experiencia de ser en la práctica unos inexpertos y de que en última instancia tomamos las decisiones sin la suficiente preparación. «El problema no es que el público sepa muy poco, sino que nadie sabe lo suficiente» (Sniderman / Brody / Tetlock 1991, 71).

b) Información y conocimiento político

La complejidad es una asimetría en materia de información en virtud de la cual puede haber muy poca información o demasiada. La inabarcabilidad de la que estoy hablando tiene más bien que ver con la complejidad producida por la información misma, a causa de su exceso. A la complejidad cuantitativa se la combate con selectividad; a la cualitativa, con saber.

La democracia parte de la idea de que el sujeto que la constituye es el ciudadano informado que participa racionalmente en la vida política, capaz de emitir juicios y realizar aportaciones a los procesos políticos, desde la simple participación electoral hasta el compromiso político expreso. Hemos pensado generalmente que esta capacidad requería un cierto nivel de información y hemos atendido muy poco a la posibilidad de que lo que estuviera impidiendo la plenitud de esa vida política fuera, por el contrario, el exceso de información. Podemos decir sin exageración que aquella «democracia plenamente informada» de la que hablaba Downs (1957), más que un objetivo deseable, es una verdadera amenaza. Cuanta más información se libera, más inabarcable nos resulta el mundo; la producción

de información, que es un presupuesto de la democracia, la bloquea cuando se convierte en inabarcabilidad.

Lo que hoy tenemos es más bien una proliferación de datos e informaciones, *spam* político, publicidad omnipresente, requerimientos de atención, opiniones múltiples, comunicación en todas las direcciones, ruido. El ciudadano corriente vive hoy la política como un exceso de ruido que no le orienta pero sirve para irritarle, que Gehlen (1978, 36) calificaba como sobreexcitación, una especie de calentamiento global de la ciudadanía. La mera cantidad de datos y opiniones son de muy difícil elaboración. A partir de un determinado umbral el aumento de información no contribuye al conocimiento, sino que resulta inabarcable: «La profusión genera confusión» (Keane 2009, 746). No es posible una visión general de las cosas y aparecen fenómenos como la desorientación o la pérdida del sentido de la realidad.

Podríamos comenzar constatando a este respecto una peculiar *economía de la información*. «La información política es a la política lo que el dinero es a la economía: es la moneda de la ciudadanía» (Carpini / Keeter 1996, 8). Esta moneda parece estar expuesta a una especie de inflación que desvaloriza la información circulante y complica así la comprensión de la política (Münch 1995, 36). Berardi (2012, 41) habla de una «semioinflación» y Postmann (1992, 62), de que se han roto los diques de contención frente al desbordamiento informativo y ha dejado de funcionar nuestro sistema inmunológico frente a la información. Hace años que Schelsky (1961, 459) advirtió del peligro de despolitizar y desdemocratizar al ciudadano a través del exceso de información y Morozov (2011, 75) se plantea actualmente si el concepto de democracia que tenemos solo valía para un tiempo en el que la información era escasa.

A la economía de la información le corresponde una cierta *economía de la atención*, teniendo en cuenta cuáles son las condiciones actuales de la observación política: escasez de tiempo y atención, aceleración de los procesos, sobrecarga informativa, extrañeza de los asuntos, saber precario. Las informaciones circulan de una manera más bien desordenada; en internet hay información anticuada e incluso falsa, pero también cosas más

banales que funcionan como interrupciones de la información o focalización en detalles irrelevantes. La agresividad con que se solicita nuestra atención tiene el efecto contraproducente de la interrupción continua, desconcentración y saturación que provocan finalmente desinterés. El cambio continuo de los temas, su rápida desvalorización, dificulta la organización reflexiva de las nuevas informaciones en una imagen omniabarcante y coherente de lo político. Es muy difícil mantener una visión general y equilibrada sobre todo ello, una cierta memoria política, de manera que pueda proporcionar orden y coherencia a esta disparatada sucesión de datos y opiniones que ejerce una potencia sobre nuestra atención que no necesariamente se corresponde con su verdadero valor informativo. Somos demasiado lentos para la política; la aceleración de los procesos resuelve tan poco este problema como la agitación de los actores.

Las infraestructuras informativas de la sociedad, la debilidad de las antiguas y la naturaleza de las nuevas, contribuyen muy poco a facilitarnos esa tarea de combatir el exceso informativo. Si comenzamos por los medios tradicionales, lo primero que comprobamos es que han perdido su función de *gatekeepers* y han sido en buena medida sustituidos por los buscadores, los agregadores y los algoritmos. Esa función de filtro, mejor o peor ejercida por los medios clásicos, implicaba una cierta introducción de criterios de relevancia, lo que significa también reducción de la complejidad, y su crisis equivale a la de nuestra capacidad de digerir la explosión informativa. Es cierto que el despliegue de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación tiene un efecto democratizador en la medida en que permiten la observación pública continua, cuestionan la marginalización y la exclusión e incrementan la accesibilidad del conocimiento, pero por otro lado agudizan la desesperación del que está excesivamente informado (Luhmann 1995, 80), la «desinformada sociedad de la información» (Lash 2002, 76). Hoy son los buscadores y los algoritmos los que deciden qué debemos saber, pero detrás de estas tecnologías hay criterios comerciales e intereses privados que no terminan de construir un espacio de fiabilidad y confianza.

El combate contra el exceso de información tiene una dimensión cuantitativa y otra cualitativa. La *reducción cuantitativa de la complejidad* tiene que ver con una adecuada gestión de la atención, mejor dicho, de la desatención. No prestar atención a todo, interrumpir las deliberaciones, economizar la información tienen un curioso efecto de mejorar nuestro empoderamiento político, en la medida en que únicamente así somos capaces de gestionar la proliferación de informaciones. Aquí tendríamos un límite fáctico de las teorías deliberativas de la democracia, que por su propia naturaleza apuntan a un horizonte ilimitado de comunicación y no prevén una justificación para efectuar en algún momento una cierta interrupción de los procesos. El propio Habermas (1992, 389) ha reconocido que hay una «sobrecarga cognitiva» en la democracia deliberativa, poco compleja a la hora de elaborar el saber disponible. Los que deciden con más información no son necesariamente quienes toman mejores decisiones (Kahneman 2003, 1469). Más aún: algunos autores aseguran que bajo determinadas condiciones pueden beneficiarse de una información escasa y decidir mejor (Gigerenzer / Goldstein 1996, 652). Hay una «economía del informarse» (Downs 1957), que hace muy razonable tener un trato selectivo con los datos, superficial podríamos decir, una suerte de «tacañería cognitiva» (Wirth / Matthes 2006). «No podemos permitirnos el lujo de atender a la información simplemente porque está ahí» (Simon 1978, 456). Es posible ser solo «moderadamente» racional, ejercer una racionalidad incompleta, que no significa una renuncia a la racionalidad como tal. «Si la racionalidad solo fuera posible a la luz de una información completa, se volvería totalmente irrelevante para nosotros» (Rescher 1998, 170). Una gestión adecuada de la atención exige dominar «el difícil arte de rechazar la información» (Osten 2004, 49), cultivar una «ignorancia selectiva» (Lupia / McCubbins 1998), practicar el arte del olvido intencional (Brosius 1995, 237). «La competencia requiere muy poca información» (Lupia / McCubbins / Popkin 2000, 47) o, si se prefiere formular así, una «racionalidad de baja información» (Popkin 1991, 7), que estaría en la base de ese elector que, como sostiene Sartori (1987), es un

simplificador y así debe continuar siéndolo, ya que se debe enfrentar a la complejidad y contingencia de lo político.

Pero nuestro gran desafío es la *reducción cualitativa de la complejidad*, la transformación de los datos en información y conocimiento (Innerarity 2011). La producción de información es un proceso aditivo y no narrativo, que ni instruye ni orienta. Sin una elaboración interpretativa, las informaciones dejan de tener relevancia a la hora de resolver los problemas y guiar la acción. La profusión de rankings, indicadores y mediciones de lo social corresponde a esta necesidad, que solo satisface en su dimensión cuantitativa, siendo una respuesta insuficiente a la búsqueda del sentido político de lo que medimos. Probablemente a esta incapacidad de articulación con sentido se deban nuestras dificultades a la hora de distinguir entre lo importante y lo que no lo es, las grandes distracciones colectivas en las que se agota muchas veces la vida política. La competencia política que se requiere de cada uno de nosotros en una democracia solo puede ser el resultado de una «interpretación del murmullo» (Baecker 2005, 76) en el que estamos sumergidos a causa de la diversidad de intereses y opiniones en competencia.

c) Estrategias de simplificación

Las dificultades de hacerse cargo de la complejidad de lo político nos aconsejan ser indulgentes con aquellas formas de simplificación a las que recurrimos aunque no representan más que una solución pasajera e insuficiente. Propongo de entrada no ser demasiado severos con la «deriva simplificadora» (Riedl 2000, 340), siempre y cuando no perdamos de vista que solo se trata de eso y de nada más: el arte de salir del paso frente a los problemas complejos. Esta benevolencia hacia las simplificaciones no implica una justificación pragmática de la huida o el rechazo ante la complejidad, que no es patrimonio exclusivo de nadie, sino una maniobra política a la que recurren casi todos, tanto los populistas confesos como quienes creen que no lo son.

Hay ocasiones en las que el recurso a los procedimientos llamados heurísticos es una buena solución, aunque no sea óptima. Se hace referencia

con este término a cualquier aproximación a un problema mediante un método que, no siendo perfecto, permite alcanzar buena parte de la solución que se pretendía. «Sabemos que el razonamiento humano, producto de la racionalidad limitada, puede ser caracterizado como búsqueda selectiva a través de grandes espacios de posibilidades. La selectividad de la búsqueda, de ahí su factibilidad, se obtiene aplicando reglas generales, o heurísticas, para determinar qué rutas deben ser trazadas y cuáles pueden ser ignoradas. La búsqueda se detiene cuando se ha encontrado una solución satisfactoria, casi siempre mucho antes de que se hayan examinado todas las alternativas» (Simon / Egidí / Marris / Viale 1992, 4). Mediante la esquematización o el recurso a los estereotipos sustituimos una costosa información por una ponderación suficiente de las principales posibilidades: «Las heurísticas son atajos de juicio, formas eficientes de organizar y simplificar las opciones políticas, eficientes en el doble sentido de requerir relativamente poca información para ejecutar, pero que dan respuestas confiables incluso a problemas complejos de elección [...]. En la medida en que pueden ser puestos en juego, la gente puede mejorar su conocimiento al razonar sobre las opciones políticas sin necesidad de poseer un gran cuerpo de conocimiento sobre la política» (Sniderman / Brody / Tetlock 1991, 19).

Son procedimientos que permiten aclararse, nombrar las cosas y hacer inteligibles incluso situaciones de elevada complejidad. Echar mano de tales simplificaciones políticas significa instalarse en una provisionalidad revisable y resistir esa pulsión de plena consistencia que sería una sobrecarga psicológica y nos pondría en un proceso sin fin. De este modo permite, entre otras cosas, superar la posible parálisis de la decisión. Nos instalan en un nivel satisfactorio, no óptimo, de información, racionalidad e inteligibilidad.

¿A qué tipo de estrategias de simplificación me refiero? La principal es mover el foco de los contenidos hacia quienes deciden, de los temas a los símbolos y las escenificaciones, de la dimensión cognitiva de los problemas a su dimensión moral. Cuando las cosas se complican, la fijación en las personas permite reducir la complejidad porque es más fácil hacerse un juicio sobre las personas que sobre los asuntos (Keplinger 1998, 180). Otra

gran simplificación que suele acompañar a la personalización de los asuntos es la moralización de los problemas. La asignación de culpabilidad, la indignación o las llamadas a la ejemplaridad personal sustituyen al conocimiento. La crítica social se resuelve con una condena a las personas y se deja de lado la impugnación de las estructuras dominantes. El escándalo limitado al comportamiento de unos pocos despolitiza el juicio acerca de la sociedad en la que vivimos.

Estos esquematismos casi inevitables son los que explican el hecho de que los electores no elijan de acuerdo con los programas, sino con la personalidad del candidato, que con tanta facilidad nos dejemos llevar por estereotipos, prejuicios, categorizaciones, confianzas, selecciones, reconduciendo así algo complejo al espacio de lo que nos resulta familiar. Y este comportamiento elemental determina la fijación en los atributos personales, no políticos, de los líderes, la opción en principio por el partido de referencia, el mantenimiento de la propia posición, las categorizaciones binarias clásicas (como la de derecha / izquierda o la más reciente élite/pueblo), esquematizarlo todo en un antagonismo, la confianza en los expertos o la adaptación del propio comportamiento a lo que dicen las encuestas.

Podemos lamentar las limitaciones que imponen el encuadre (*framing*) dominante, los algoritmos de búsqueda con sus intereses comerciales, la autoridad de los *gatekeepers*, pero en una sociedad compleja todos ellos son inevitables. Podemos y debemos someterlos a una revisión democrática, pero no creo posible que la competencia política popular se consiga sin algún género de simplificación. En cualquier caso, no deberíamos perder de vista el hecho de que estos juicios heurísticos, como ha mostrado insistentemente la investigación neurológica, tienen muchos sesgos e interpretan el mundo de un modo conservador, privilegiando la información disponible: «El sistema tiende a ver lo que espera ver» (Kahneman 2003, 1454; Luhmann 1968, 23). Esta selección pragmática favorece los estereotipos establecidos y requiere poco esfuerzo cognitivo. El recurso a los clásicos esquemas ideológicos disminuye la capacidad de articular una mayor complejidad y, por tanto, no resuelve en última instancia los

problemas que esta ocasiona. Las simplificaciones son útiles y necesarias, pero son poco adecuadas para los problemas de gran complejidad.

d) La delegación en los expertos

Otro posible remedio a nuestra desorientación política es la delegación, la representación y el recurso a los expertos. La delegación tiene el efecto de que compensa nuestra falta de una experiencia directa y la dificultad de forjar un saber personal acerca de muchos asuntos. Cuando hay comunicación con asimetría cognitiva se requiere confianza (Peters 1994, 60). El ciudadano capacitado es alguien cuya competencia consiste en estar bien informado y que busca esa información en testigos, analistas, comentaristas, expertos... Compensa su déficit de saber a través de tales observadores, es decir, identificando y consultando a quienes cree más competentes que él (Schütz 1946, 123), sean personas u organizaciones. En muchas ocasiones no es tanto un abandono ciego a la autoridad de otros cuanto un procedimiento para confirmar sus prejuicios, para construir la confianza en uno mismo: «La gente triangula y valida sus opiniones en conversaciones con la gente en la que confía» (Popkin 1991, 7).

En un mundo complejo e indirecto, de segunda mano, no hay más remedio que pasar a una complejidad de segundo orden (el recurso a los profesionales de la observación, Luhmann 1997, 1098), lo que significa adherirse a la reducción de la complejidad que otros llevan a cabo. Gehlen (1957, 49) hablaba de una experiencia de segunda mano que interviene como instancia intermedia entre el ámbito limitado de la propia experiencia y los inabarcables espacios del mundo social, político y económico.

Pero conviene no olvidar que esta delegación está llena de paradojas. «El ser humano es el animal que quiere hacerlo todo él mismo, pero que para poderlo hacer tiene que delegar todo lo que sea posible – para lamentar luego que ya no puede hacerlo por sí mismo» (Blumenberg 2006, 508). La delegación, por su propia naturaleza, no es un procedimiento irreversible, no cancela definitivamente esa autoridad *propia* que sustenta la legitimidad democrática, y por eso nunca deja de resultar decepcionante.

De entrada, no parece que los expertos tengan tanta autoridad cuando sus opiniones no coinciden ni concluyen en un saber incontestable. Es muy difícil confiar ciegamente en el saber científico experto cuando hay una peculiar «cacofonía de los expertos» (Rescher 1998, 185) y cada informe tiene el correspondiente contrainforme (Grunwald 2003, 206). Con la dispersión de las opiniones tenemos un factor de democratización, pero también un problema creciente de credibilidad. En la opinión pública no solo compite la opinión de los expertos con la de quienes no lo son, sino que los mismos expertos están en desacuerdo.

Y es que en la técnica y en las ciencias naturales hay mucho margen para la interpretación, diferentes escuelas o ciertas preferencias, y menos neutralidad y desinterés de lo que se supone. El saber experto puede ser un «recurso persuasivo» instrumentalizado para imponer determinados intereses (Peters 1994, 162). El recurso al saber experto no siempre produce los resultados esperados; no proporciona necesariamente más conocimiento, más claridad ni una mejor visión de conjunto. De alguna manera lo que hace el sistema científico es aumentar la complejidad del entorno en el que actúan los sistemas políticos produciendo más imponderabilidad y contingencia.

Por consiguiente, tampoco los expertos están libres de toda perplejidad, de lo que es una buena muestra el desprestigio de la ciencia económica cuando fue incapaz de interpretar las primeras alarmas y lo ocurrido con ocasión de la crisis económica. La idea de una ciencia y una técnica como instancias neutrales está en buena medida desacreditada, dado que sus innovaciones tienen efectos que obligan a determinadas intervenciones políticas, a veces en medio de escándalos y catástrofes. Si muchas veces la política recurre a la ciencia en busca de ayuda, no son pocas las ocasiones en las que la política viene a remediar errores científicos y tecnológicos (Innerarity 2013).

Todo esto tiene un inesperado efecto democratizador: las élites del conocimiento no disponen de una perspectiva privilegiada en relación con lo socialmente desconocido (Beck 1986, 274). De este modo, la ignorancia tiene un efecto nivelador; la inabarcabilidad, por así decirlo, democratiza.

En relación con determinados problemas especialmente complejos y la incertidumbre general, las élites están igualmente expuestas que los legos; la esperanza en unas élites que vayan a resolver nuestros problemas es un verdadero anacronismo. Incluso el ciudadano mejor informado y mejor formado está superado por la complejidad de los problemas decisivos.

Podemos concluir que, si bien la delegación y la representación nos descargan de tener que ocuparnos de cada tema y con todo detalle o con un nivel de pericia del que no disponemos, desde el punto de vista normativo no nos exoneran de la función de observación y control. La representación y la delegación no resuelven más que a medias el problema planteado por la complejidad de las democracias contemporáneas, ya que la democracia—incluso en el minimalismo que la reduce a una mera selección de dirigentes (Schumpeter 1942)—presupone la capacidad de valorar a fin de cuentas el modo como estos lo hacen. El sistema político en una democracia no tiene más remedio que observar y controlar críticamente a sus asesores. La democracia vuelve a reaparecer como la solución a los problemas que ella misma plantea.

12.5. SOLUCIONES DEMOCRÁTICAS PARA HACER INTELIGIBLE LA POLÍTICA

Cuando comenzaron a universalizarse los derechos democráticos, los más conservadores se inquietaron por la posible incapacidad de los nuevos ciudadanos incorporados al grupo de quienes opinan y deciden, es decir, de quienes se supone en plena disposición de juicio político. John Stuart Mill (1861, 152) hablaba de privilegiar el derecho al voto del ciudadano competente (al que exigía saber hablar, escribir y contar) y formuló una responsabilidad pedagógica de las instituciones para mejorar esa competencia. Hasta los años sesenta del siglo pasado había en Estados Unidos unas pruebas de alfabetización (*literacy tests*) para permitir votar especialmente a los negros (Schudson 1998, 182). Este prejuicio atenta contra los derechos humanos y contradice los principios democráticos, pero

quisiera llamar la atención sobre un error más elemental: considerar que la competencia o incompetencia políticas es un asunto individual.

El error del elitismo no es tanto que menosprecie a la gente menos formada, sino que considere la competencia política como una propiedad de los individuos y que la sabiduría de los sistemas políticos sería el resultado de la agregación de propiedades individuales. El valor de la democracia no se entiende bien cuando la atención está fijada sobre las propiedades de los individuos que en ella intervienen (y tampoco se acierta entonces a proponer las mejores soluciones). Me refiero a todas aquellas concepciones de la democracia que, a la vista de la complejidad de las decisiones, entienden la democracia como una «aristocracia peculiar» (Hardin 2004, 98) o a quienes celebran la diversidad cognitiva (individual) y la deliberación como la fuente de las mejores decisiones (Landemore 2013). Ambas concepciones se centran excesivamente en las propiedades individuales y no tienen en consideración el aspecto institucional y procedimental de la democracia. Una reivindicación de libertad política, de acción y decisión, centrada en el individuo no basta para hacer frente a carencias de libertad que surgen principalmente de la sobrecarga debida a un exceso de complejidad y contingencia del mundo. De lo que se trata más bien es de aceptar la inevitabilidad de estas dos propiedades de la sociedad moderna y construir formas para hacerles frente colectivamente. Dado que las capacidades individuales están sobrecargadas frente a la complejidad y como la ignorancia individual es insalvable, no hay otra solución que fortalecer los componentes institucionales y organizativos de la inteligencia colectiva.

Hay quien dice que el talón de Aquiles de la democracia no son las instituciones o los políticos, sino los ciudadanos (Detjen 2005, 293). En mi opinión, siendo graves nuestras deficiencias individuales (de gobernantes o gobernados que se echan mutuamente la culpa), el principal problema al que tenemos que hacer frente es la incapacidad del sistema político a la hora de abordar la complejidad del mundo y hacerla políticamente inteligible. La falta de competencia política no es un fallo individual, razón por la que no debemos esperar demasiado de la capacitación personal de los votantes, ni

la buena política se resuelve con la ejemplaridad de quienes nos representan. Las soluciones han de ser institucionales y procedimentales; lo que hay que mejorar es la capacidad del sistema político para actuar inteligentemente, el aprendizaje colectivo (que incluye, por supuesto, capacitación cognitiva, emocional y moral en los individuos, sin que la resultante global sea reducible a la mejora de las propiedades individuales).

Para aumentar la competencia de la ciudadanía en relación con la creciente complejidad no se trata tanto de fortalecer las capacidades individuales como aquellos aspectos de la organización social que incrementan sus capacidades cooperativas. En este caso, la solución al problema que nos ocupa no sería menos democracia (recurso a los expertos, aumentar la delegación de confianza o renunciar al control popular), sino más democracia, en el sentido de una mejor interacción y un ejercicio compartido de las facultades políticas. La complejidad no sería entonces un argumento a favor de la desdemocratización, sino que actuaría como incentivo para intensificar las prácticas que nos permiten combatir colectivamente a la incertidumbre.

Hemos de aumentar las competencias políticas, desde el punto de vista individual mediante la formación política (Heater 1990, 336), pero especialmente las capacidades colectivas, a través de la cooperación y mediante sistemas de gobierno inteligentes. La reducción de la complejidad a través de la formación individual es insuficiente. El individuo por sí mismo no es capaz de resolver el problema de la inabarcabilidad. La política es una acción social y sus problemas no tienen más que soluciones colectivas. La competencia de que estamos hablando, en última instancia, es una propiedad compartida. La producción de conocimiento y la adquisición de competencias se realizan con toda su amplitud en contextos sociales. La sociabilidad compensa las carencias individuales y permite la puesta en marcha de procesos de aprendizaje colectivo; puede corregir todas esas carencias individuales que proceden de nuestra limitación individual de tiempo, atención, experiencia personal; permite elaborar colectivamente la información, articular la división del trabajo y la inteligencia distribuida. Todas las propuestas de democracia participativa o deliberativa se basan en

este presupuesto de entender la democracia como «reflexión cooperativa» (Honneth 1994, 41), donde la identificación y defensa de los propios intereses se lleva a cabo discursivamente en un espacio público común igualitario e incluyente.

La complejidad de las sociedades modernas no nos condena necesariamente a una pérdida de sustancia de la democracia en la medida en que puede ser entendida como una invitación a realizar experiencias de aprendizaje cooperativo que beneficien tanto a los actores como a lo que tenemos en común. En este sentido cabría decir que no es tanto que la democracia requiera competencia política como que la competencia política requiere democracia; la adquisición de esas propiedades, cognitivas y cívicas, no es plenamente realizable más que en el contexto de una experiencia de vida democrática común.

BIBLIOGRAFÍA

- BAECKER, Dirk (2005): *Kommunikation*, Leipzig, Reclam.
- BECK, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Fráncfort, Suhrkamp.
- BERARDI, Franco (2012): *Der Aufstand. Über Poesie und Finanzwirtschaft*, Berlín, Matthes & Seitz.
- BLUMENBERG, Hans (2006): *Beschreibung des Menschen*, Berlín, Suhrkamp.
- BROSIUS, Hans-Bernd (1995): *Alltagsrationalität in der Nachrichtenrezeption. Ein Modell zur Wahrnehmung und Verarbeitung*, Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BUCHSTEIN, Hubertus (1996): «Die Zumutungen der Demokratie. Von der normativen Theorie des Bürgers zur institutionell vermittelten Präferenzkompetenz», en Klaus Beyme / Claus Offe (eds.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 295-324.
- DELLI CARPINI, Michael / KEETER, Scott (1996): *What Americans Know About Politics and Why It Matters*, New Haven, Yale University Press.
- DETJEN, Jochen (2005): «Von der Notwendigkeit kognitiver Anstrengungen beim Demokratielernen», en Gerhard Himmelmann / Dirk Lange (eds.), *Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 286-298.

- DEWEY, John (1927): *The Public and its Problems*, Nueva York, Holt.
- DOWNS, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Bros.
- DURKHEIM, Émile (2015) [1896]: *Leçons de sociologie*, París, PUF.
- GALSTON, William (2001): «Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education», en *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 217-234.
- GEHLEN, Arnold (1978): *Der Mensch. Seine Natur und seine Stellung in der Welt*, Wiesbaden, Athenaion.
- (1957): *Die Seele im technischen Zeitalter. Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft*, Hamburgo, Rowohlt.
- GIGERENZER, Gerd / GOLDSTEIN, Daniel (1996): «Reasoning the Fast and the Frugal Way: Models of Bounded Rationality», en *Psychological Review*, 103/4, pp. 650-669.
- GRUNWALD, Armin (2003): «Zukunftstechnologien und Demokratie. Zur Rolle der Technikfolgenabsätzung für demokratische Technikgestaltung», en Kristen Mensch / Jan Schmidt (eds.), *Technik und Demokratie. Zwischen Expertokratie, Parlament und Bürgerbeteiligung*, Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 197-211.
- HABERMAS, Jürgen (1985): *Die neue Unübersichtlichkeit*, Fráncfort, Suhrkamp.
- (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurtheorie des Rechts und demokratischen Rechtsstaats*, Fráncfort, Suhrkamp.
- HARDIN, Russell (2004): «Representing ignorance», *Social Philosophy and Policy* 21 (1), pp. 76-99.
- HEATER, Derek (1990): *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Londres, Nueva York, Longman.
- HONNETH, Axel (1994): «Demokratie als reflexive Kooperation. John Dewey und die Demokratietheorie der Gegenwart», en Hauke Brunkhorst / Peter Niesen (eds.), *Das Recht der Republik*, Fráncfort, Suhrkamp, pp. 37-65.
- INNERARITY, Daniel (2011): *La democracia del conocimiento*, Barcelona, Paidós.
- (2013), *Un mundo de todos y de nadie: piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Barcelona, Paidós.
- KAHNEMAN, Daniel (2003): «Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics», en *The American Economic Review*, diciembre, pp. 1449-1475.
- KEANE, John (2009): *The Life and Death of Democracy*, Londres, Simon and Schuster.
- KELSEN, Hans (1920): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, Mohr.
- KEPLINGER, Hans Mathias (1998): *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*, Friburgo, Alber.
- LANDEMORE, Helene (2013): *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton University Press.

- LASH, Scott (2002): *Critique of Information*, Londres, Thousand Oaks.
- LIPPMANN, Walter (1993): *The Phantom Public*, Nuevo Brunswick, Transaction Publishers.
- LUHMANN, Niklas (1968): *Zweckbegriff und Systemrationalität*, Fráncfort, Suhrkamp.
- (1987): *Soziologische Aufklärung 4, Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- (1995): *Soziologische Aufklärung 5, Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- LUPIA, Arthur / MCCUBBINS, Mathew (1998): *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know*, Cambridge University Press.
- (2000): «The Institutional Foundations of Political Competence. How Citizens Learn What They Learn to Know», en Arthur Lupia / Mathew McCubbins / Samuel Popkin (eds.), *Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, Cambridge University Press, pp. 47-66.
- MILL, John Stuart (1861): *Considerations on representative government*, Londres, Parker.
- MOROZOV, Evgeny (2011): *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, Nueva York, Public Affairs.
- MÜNCH, Richard (1995): *Dynamik der Kommunikationsgesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- MÜNKLER, Herfried (1997): «The kompetente Bürger», en Ansgar Klein / Rainer Schmalz-Bruns (eds.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*, Baden-Baden, Nomos, pp. 153-172.
- NASSEHI, Armin (1999): *Differenzierungsfolgen: Beiträge zur Soziologie der Moderne*, Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- (2009): *Die soziologische Diskurs der Moderne*, Fráncfort Suhrkamp.
- NUSSBAUM, Martha (2013): *Political Emotions. Why Love Matters for Justice*, Cambridge, Ma., Harvard University Press.
- OSTEN, Manfred (2004): *Das geraubte Gedächtnis. Digitale Systeme und die Zerstörung der Erinnerungskultur*, Fráncfort / Leipzig, Insel.
- PETERS, Hans Peter (1994): «Wissenschaftliche Experten in der öffentlichen Kommunikation über Technik, Umwelt und Risiken», en Friedhelm Neihardt (ed.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 34, pp. 162-190.
- PETTY, Richard / CACIOPPO, John (1986): *Communication and Persuasion. Central and Peripheral Routes to Attitude Change*, Nueva York, Springer.
- POPKIN, Samuel (1991): *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, University of Chicago Press.

- POSTMANN, Neil (1992): «Wir informieren uns zu Tode», en *Die Zeit* 41 (2.10.1992).
- PRZEWORKSKY, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.
- RAHN, Wendy (2000): «Affect as Information: The Role of Public Mood in Political Reasoning», en Arthur Lupia / Mathew McCubbins / Samuel Popkin (eds.), *Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, Cambridge University Press, pp. 130-150.
- RESCHER, Nicholas (1998): *Complexity: A Philosophical Overview*, Nuevo Brunswick, Londres.
- RIEDL, Rupert (2000): *Strukturen der Komplexität: Eine Morphologie des Erkennens und Erklärens*, Heidelberg, Springer.
- RORTY, Richard (1989): *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge University Press.
- ROSANVALLON, Pierre (2018): *Refonder la démocratie pour le bien public*, Toulouse, Privat.
- SARTORI, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy revisited*, Nueva Jersey: Chatham House.
- SCHELSKY, Helmut (1961): *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*, Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHIMANK, Uwe (2005): *Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHNEIDER, Sven-Uwe (2000): *Homo democraticus. Demokratische Tugenden in der Ideengeschichte*, Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHUDSON, Michael (1998): *The Good Citizen. A History of American Civil Life*, Nueva York, The Free Press.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1942): *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers.
- SCHÜTZ, Alfred (1946): «The Well-Informed Citizen. An Essay on the Social Distribution of Knowledge», en *Collected Papers II: Studies in Social Theory*, Den Haag, Nijhoff.
- SIMON, Herbert (1978): *Behavioral Economics and Business Organization*, Cambridge, Ma., MIT Press.
- SIMON, Herbert / EGIDI, Massimo / MARRIS, Robin / VIALE, Riccardo (1992): *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*, Aldershot, Ashgate.
- SMITH, Eric (1989): *The Unchanging American Voter*, Berkeley, University of California Press.
- SMITHSON, Michael (1988): *Ignorance and Uncertainty. Emerging Paradigms*, Nueva York, Springer.

- SNIDERMAN, Paul / BRODY, Richard / TETLOCK, Philip (1991): *Reasoning and Choice. Explorations in Political Psychology*, Cambridge University Press.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1835): *De la démocratie en Amérique*, II, 3, ed. Michael Lévy, Paris, Libraires éditeurs.
- WEHLING, Elisabeth (2016): *Politisches Framing. Wie eine Nation sich das Denken einredet – und daraus Politik macht*, Colonia, Halem.
- WEHNER, Burkhard (1997): «Organisierter Dilettantismus oder demokratische Expertenkultur? Bürgerbeteiligung in der Endzeit des politischen Generalismus», en Ansgar Klein / Rainer Schmalz-Bruns (eds.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*, Baden-Baden, Nomos, pp. 252-276.
- WILLKE, Helmut (2002): *Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft*, Fráncfort, Suhrkamp.
- WIRTH, Werner / MATTHES, Jörg (2006): «Eine wundervolle Utopie? Möglichkeiten und Grenzen einer normativen Theorie der (medienbezogenen) Partizipation im Lichte der neueren Forschung zum Entscheidungs- und Informationshandeln», en Kurt Imhof / Roger Blum / Heinz Bonfadelli / Otfried Jarren (eds.), *Demokratie in der Mediengesellschaft*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 341-361.
- ZALLER, John (1992): «Floating Voters in U. S. Presidential Elections, 1948-2000», en Willem Saris / Paul Sniderman (eds.), *Studies in Public Opinion. Attitudes, Nonattitudes, Measurement Error, and Change*, Princeton University Press, pp. 166-212.

Democracia postelectoral

«Algo falta...».

THEODOR W. ADORNO 1975

La construcción del electorado –del censo formado por quienes tienen derecho a votar– es, como señaló Montesquieu, uno de los principales requisitos de la democracia moderna. Establecer quién vota, en qué momentos y bajo qué circunstancias ha sido un asunto central en las discusiones políticas (Colomer 2001). Mediante el establecimiento de circunscripciones electorales, los individuos son representados en virtud de su pertenencia a un territorio determinado. Estos límites territoriales son esenciales para determinar el ámbito de la competencia, el alcance de la representación, el espacio de control del poder y la rendición de cuentas. En el derecho al sufragio se ha ido materializando una de las principales conquistas de la democracia, desde la sustitución del sufragio censitario por el universal hasta la obtención del sufragio para las mujeres. Hoy en día, la universalización del derecho a votar ha sido tan completa que parecería que no tiene sentido preguntarse si queda todavía alguien aún al que debería reconocérsele esa prerrogativa.

Ahora bien, la inquietud por el hecho de que nuestras prácticas sociales no sean lo suficientemente inclusivas, que no haya nadie ilegítimamente excluido del derecho a participar, mediante el voto u otro procedimiento, es una preocupación genuinamente democrática. Puede que el sufragio universal agotara la subjetividad posible en un mundo estatalmente

configurado, que ya no es el nuestro, y que haya todavía quien, literal y metafóricamente, no pueda votar pero debería poder hacerlo. En un mundo interdependiente esta sensación de que no están todos los que deberían, de que nuestros electorados deben ser completados con otros criterios de inclusión, de que hay quienes estamos considerando ilegítimamente como no formando parte de los nuestros, apunta hacia una cuádruple inclusión espacial, temporal, de género y natural que debemos acometer: la de nuestros vecinos, la de nuestros descendientes, la de las mujeres y la del medio natural. Ninguno de los cuatro «votan» suficientemente. Uno de los principales retos de las democracias contemporáneas es cómo reintroducir a esos sujetos en nuestros sistemas de representación y decisión. Si esta hipótesis es cierta, entonces tenemos un verdadero déficit democrático y la pregunta habitual acerca de si es posible la democracia fuera del Estado nacional debería reformularse para preguntar más bien si es posible la democracia sin una cierta inclusión de los que están fuera de dicho Estado, concretamente si podemos seguir llamando democracia a un sistema político que no internalice los intereses de sus contemporáneos, que no anticipe los derechos de las generaciones futuras, que no sea efectivamente paritaria o no reconozca de algún modo la subjetividad política de la naturaleza.

La representación electoral tal y como la conocemos no permite hacerse cargo de los problemas transfronterizos o distantes en el tiempo ni integra suficientemente a las mujeres ni articula los relativos al medio ambiente; estos asuntos exigen otro tipo de democracia, que aquí he denominado democracia postelectoral, pero también podríamos hablar de una ampliación del parlamentarismo, de democracia inclusiva, transdemocracia, interdemocracia, democracia paritaria o democracia ecológica.

13.1. UNA DEMOCRACIA INSUFICIENTEMENTE REPRESENTATIVA

Parto de la constatación de que tenemos una crisis de la representación (lo que es ampliamente compartido), pero que no estamos muy de acuerdo acerca de su naturaleza y de los procedimientos para superarla. Desde el punto de vista de la subjetividad política, la disyuntiva que se nos propone es si quienes intervienen en los procesos de decisión son demasiados (aquí se inscribiría la reivindicación de la soberanía nacional) o demasiado pocos (lamentado por quienes desearían avanzar hacia una democracia postnacional o cosmopolitismo). Desde el punto de vista de la decisión, la alternativa es que unos consideran que las elecciones son demasiado (Brennan 2016; Achen / Bartels 2016) o demasiado poco (Norris 2015; Van Reybroucke 2016) a la hora de identificar y hacer valer la voluntad popular. Unos solo se preocupan por los errores colectivos y otros, por el hecho de que las decisiones no sean realmente colectivas. Unos insisten en recordarnos los errores de los votantes y otros subrayan las limitaciones de los procesos electorales para determinar y hacer valer la voluntad popular. Para los primeros, las elecciones representan demasiado bien lo que quieren los electores y para otros, demasiado mal.

Mi propuesta de identificación de la insuficiencia democrática va por otro camino. Cuando uno piensa que votar es demasiado o demasiado poco está dando por supuesto que votan quienes deberían votar, y tal vez la cuestión más importante no sea cómo lo hacen sino quién lo hace. Mi hipótesis alternativa es que en nuestros procedimientos de representación y decisión hay menos sujetos, intereses y valores de los que debería haber, lo que se podría traducir como que nuestros electorados están incompletos. No es que votemos o participemos poco, sino que somos pocos los que tenemos reconocido ese derecho. Hay que completar los sujetos de la democracia e ir más allá de los electorados realmente existentes si queremos que la democracia realice en las nuevas condiciones del mundo el principio de autogobierno que la ha impulsado siempre. El sujeto de la democracia somos «nosotros», pero ese sujeto puede que ya no esté plenamente recogido en el listado de quienes tienen derecho a votar.

Todas las democracias modernas han optado por un tipo de reagrupamiento territorial. La idea de democracia está vinculada con el

censo, como no podía ser de otra manera, pero cabe preguntarse si de este modo se agotan todas las formas de legitimación, si representamos así todo lo que hay que representar, si hay otras formas de legitimación, que podríamos denominar implícita o hipotética, a través de las cuales reconocemos la categoría de sujetos políticos a quienes solo indirectamente pueden dar su aprobación a las decisiones que se adopten o no la pueden dar de ninguna manera. Los derechos humanos trascienden las fronteras, no las definen; con la democracia ocurre todo lo contrario (Smith 2003, 158). La democracia está encapsulada en un ámbito en el que surgió y en el que suponemos que resulta viable, pero la pregunta que deberíamos hacernos sería no tanto si es posible ir más allá de esos límites, sino si quedarse más acá no la traiciona en cierto modo. Se plantean así otros déficits democráticos menos advertidos que aquellos que proceden de que los derechos del electorado no estén suficientemente reconocidos: que sea insuficiente el electorado mismo. En última instancia esto nos obliga a pensar una democracia más deliberativa que expresamente representativa o participativa.

Toda la obsesión de la teoría democrática moderna es rechazar la delimitación arbitraria de los sujetos cuyos intereses son políticamente considerables. La historia de la democracia es la historia del perfeccionamiento electoral (Rosanvallon 2018, 25). Pues bien, desde esta perspectiva propongo que nos tomemos en serio a los «nuevos electorados» que han irrumpido con la realidad de la interdependencia, el feminismo y la cuestión ecológica: los habitantes de otros países, las generaciones futuras, las mujeres y las especies no humanas. Autodeterminación transnacional, derechos de las generaciones futuras, democracia paritaria y política de la naturaleza son los cuatro principales asuntos que nuestras democracias deben abordar si queremos incluir a todos los que tienen que estar insertos en nuestros procesos de representación y decisión. Las democracias se deben abrir a los otros contemporáneos, a las generaciones futuras, a la igualdad de género y a los entornos ecológicos. La democracia transnacional, la democracia intergeneracional, la democracia paritaria y la

democracia ecológica deberían completar lo que ahora es una reducida democracia electoral.

Como ha advertido Pierre Rosanvallon (2011, 122), no es lo mismo elección que representación; la elección es una «convención empírica» en la historia de la democracia. De ahí su propuesta de «desacralizarla». Se trataría de desacralizar al electorado sin renunciar al principio de autogobierno democrático, aunque tal vez sería mejor hablar de ampliar la democracia (representativamente). Esta ampliación implicaría superar la visión aritmética del pueblo. No hay por qué renunciar a la idea de que el pueblo es soberano, pero hay que tener en cuenta que la identidad de ese pueblo está continuamente desafiada por los requerimientos de la inclusión. La democracia es un sistema político cuyo soberano no está cerrado o identificado para siempre, en el que el pueblo es soberano, por supuesto, pero su identidad está continuamente puesta en cuestión (Lefort 1986, 303-304).

No se trata de eliminar nada, ni las elecciones ni la representación ni las instituciones electorales, sino de hacerlas más complejas e inclusivas. Si las democracias han mantenido viva y en tensión la diferencia entre mayoría y totalidad, esa tensión apunta hoy a incluir entre quienes son representados y deciden a nuestros contemporáneos vecinos, a cuantos van a heredar nuestro presente, a las mujeres y al medio natural.

13.2. LA DEMOCRACIA DE LOS OTROS

La democracia ha dejado de agotarse en la interacción con el propio electorado. Las democracias tienen que abrirse a los intereses extraños, examinar los costes que imponen a otros cuando adoptan determinadas decisiones. La globalización desafía al constitucionalismo y la democracia, entre otras cosas porque el «nosotros» cuya identidad se defiende y que se autodetermina ha perdido su referencia fija a un marco estable de identificación y gestión, como pudiera ser el ámbito del Estado nacional o el de una comunidad claramente delimitada. En el espacio de la

mundialización, con identidades porosas y múltiples, en medio de interacciones complejas, donde rige la contaminación y la interdependencia, cuando todo se contagia y no hay seno protector, el «nosotros» está caracterizado por una gran indeterminación. En un espacio de bienes y males comunes cualquier delimitación demasiado rígida entre nosotros y los otros es inapropiada. Por supuesto que los electorados son algo que debe ser delimitado, pero eso no implica que deban estar cerrados en nombre de la soberanía popular. Debemos pensarnos a nosotros mismos de una manera abierta e incluso potencialmente universal. Al mismo tiempo, hay que construir nuevos sistemas de responsabilidad que sean operativos y reflejen la complejidad de un mundo interdependiente.

a) Autodeterminación transnacional

Las democracias apenas tienen instrumentos para asegurar que las identidades e intereses «foráneos» sean tenidos en cuenta en sus procesos de toma de decisiones. La legitimidad de las instituciones transnacionales viene dada precisamente por el intento de paliar estas deficiencias, lo que constituye una corrección del Estado nacional, para superar su cortedad de miras e incluir el reconocimiento de los otros en sus propias estructuras políticas (Joerges / Neyer 1997). Autodeterminación significa hoy, bajo las actuales condiciones, aceptar los efectos que tienen sobre nosotros las decisiones de otros estados nacionales en la medida en que hemos tenido la oportunidad de hacer que nuestros intereses fueran oídos en «sus» procesos de decisión e, inversamente, estar dispuestos a convertir a otras ciudadanías en sujeto de nuestras decisiones. Hemos de trabajar para que las democracias nacionales se abran a las preocupaciones e intereses de los extranjeros.

Una sociedad no está suficientemente autodeterminada cuando solo está nacionalmente autodeterminada. Esta insuficiencia tiene su lógica si tomamos en cuenta las condiciones políticas en las que se encuentran hoy las sociedades. Cuanto más determinada está la vida de los ciudadanos por las interdependencias, tanto menos están limitadas sus exigencias de autodeterminación al ámbito del Estado nacional. El deber y el derecho de

autodeterminación nos obliga a abandonar el «foco parroquial» de la representación política (Gutmann / Thompson 1996, 146). El carácter abierto de las democracias sería traicionado si la comunidad deliberativa fuera siempre coextensiva con el *demos* de los procedimientos formales de decisión, con la ciudadanía nacional o el propio electorado.

Esto es así hasta el punto de que podemos hablar sin exageración de un déficit de legitimidad democrática cuando una sociedad no puede intervenir en decisiones de otros que la condicionan, pero también cuando impide a esos otros intervenir en las decisiones propias que los condicionan. En un mundo cada vez más interdependiente no tiene ningún sentido la idea de «democracia en un solo país», lo que no significa que una lógica determinista haga inexorable el contagio democrático, ni que las exportaciones de la democracia sean siempre justas y eficaces, sino, formulado más bien de manera negativa, que cuando la democracia en un país se consigue *a costa de* que no la haya en otro con el que mantenemos relaciones de interdependencia, de lesionar su derecho a la propia determinación, ese condicionamiento socava la apertura e inclusión que debería caracterizar a toda democracia. A diferencia del mundo moderno de estados democráticos no necesitados de entornos democráticos –y a los que incluso podría beneficiarles un exterior bárbaro o un enemigo antidemocrático para mantener la propia cohesión–, en el mundo actual es impensable una democracia que no promueva –y despojemos a esto de cualquier resonancia colonial– la democracia más allá de sus fronteras. Es una cuestión sistémica, estructural, no una misión civilizatoria.

b) La construcción transnacional de la democracia

La «apertura mutua de las democracias» (Nicolaidis / Shaffer 2005) comienza por la consideración de que el sujeto que se autodetermina debe estar lo suficientemente indeterminado como para incluir a otros en cada caso. La indeterminación democrática tiene que estar abierta para que formen parte de alguna manera de nuestros procesos de decisión esos a los que, en la medida en que se establece de hecho una relación de interdependencia, ya no podemos considerar como no concernidos con

nuestras decisiones. Se trata de abrir el paso a esa figura híbrida de *my aliens*, es decir, *aliens*, pero «míos» (Shaw 2003).

El núcleo normativo de la democracia representativa consiste en que los representantes tienen obligación de rendir cuentas frente a quienes representan –y solo frente a ellos– porque se suponía que no había efectos dignos de consideración hacia «fuera» que no pudieran ser amparados por la razón de Estado o infravalorados como neutra externalidad. A medida que aumenta la interacción entre los estados y sus deberes mutuos, se va ampliando la esfera de aquellos ante los cuales han de justificarse las propias decisiones políticas en la medida en que les afectan de una manera significativa, que ya no pueden ser descalificados como mera externalidad. La integración de un proceso político nacional en contextos multilaterales amplía la audiencia política frente a la cual deben justificarse las decisiones políticas (Neyer 2012, 69). Lo público –el ámbito de justificación y decisión– no equivale a lo estatalmente delimitado, sino que incluye a «todos aquellos afectados por un problema» (Dewey 1988). La idea de autodeterminación transnacional plantea precisamente un marco conceptual para pensar cómo deben tomarse las decisiones cuando su alcance desborda los marcos estatales; se refiere a ese nivel adicional de gobernanza que es necesario para dar un cauce estructural a quienes se ven afectados por decisiones ajenas o, inversamente, para internalizar los efectos exteriores de las propias decisiones.

La democracia implica una cierta identidad de los que deciden y aquellos a quienes les afectan esas decisiones. Respetar este criterio significa que son inaceptables los efectos de las decisiones de otras naciones si no hemos tenido la oportunidad de hacer valer nuestros asuntos en «su» proceso de decisión y si no hemos estado dispuestos, recíprocamente, a tomar en consideración a otras ciudadanías en nuestras decisiones. Todos estamos obligados a redefinir los propios intereses, incluyendo en ellos de alguna manera los de nuestros vecinos, especialmente cuando nos vincula con ellos no solo la cercanía física o la interdependencia general, sino la comunidad institucional, como es el caso de la Unión Europea. La promesa de la democracia nacional de promover el

autogobierno solo puede sobrevivir a la europeización si en ese nivel de interdependencia se exige un discurso justificatorio que acredite el respeto sistemático de los efectos externos de sus decisiones como algo relevante para las que se tomen a nivel nacional (Joerges / Neyer 1997).

El principio de tomar en cuenta a todos los afectados (Bohman 1996; Dryzek 2001; Gutmann / Thompson 2004) puede ser una rigurosa obligación o una desmesura irrealizable, puede ir desde el mero deber de informar a la estricta obligación de codecidir. En cualquier caso, lo importante de este principio es que, al definir el alcance de la comunidad deliberativa por los afectados y no por los miembros formales, informaliza el espacio de la decisión política y rompe su clausura en los marcos estatales constituidos. El principio de afectación desafía el cierre institucional de las comunidades, que quedan así descentradas, abiertas y revisables en cada caso. Es cierto que esto plantea a su vez un problema de indeterminación, pero impide el cierre de la comunidad que privilegia a sus miembros, la aristocracia de la pertenencia que tiende a cristalizarse en los electorados incapaces de pensarse con alguna responsabilidad hacia los otros.

La democracia se resiente cuando una buena parte de los afectados por una decisión no tiene una voz en sus procesos de toma de decisión, lo que ocurre en el espacio y en el tiempo cuando las decisiones adoptadas en un país tienen un gran impacto en otro o cuando afectan significativamente a las generaciones futuras, cuyos intereses deben ser anticipados de alguna manera. La justificación que deben los representantes no se resuelve únicamente en el seno de la base electoral, no puede detenerse en sus intereses inmediatos, sino que apunta hacia una obligación general de justificación que incluya a los afectados por sus decisiones y sus consecuencias. Aunque no siempre sea fácil delimitar este ámbito, esta obligación es potencialmente universal hasta el punto de que lo que tiene que ser justificado, más bien, es por qué se detiene en un «nosotros» particular.

A medida que aumentan las interdependencias, la autodeterminación se convierte en algo más complejo, tanto en el espacio como en el tiempo. Hay

que avanzar hacia una autodeterminación transnacional del espacio del mismo modo que debemos apuntar a una autodeterminación intergeneracional como horizonte normativo del tiempo. La autodeterminación es un principio que ya no viene simplemente articulado por una delimitación espacial o temporal. Hacer más democrático el autogobierno equivale hoy a hacerlo más complejo de manera que pueda incluir intereses de lugares lejanos y tiempos distantes con los que mantenemos relaciones de condicionamiento y, por lo tanto, ciertos deberes de justicia. La autodeterminación sigue siendo un principio básico y sin él sería inconcebible la democracia; el problema es que en un mundo de solapamientos y condicionamientos requiere ser pensada con mayor sutileza que cuando los sujetos de tales derechos (pueblos, generaciones, culturas) eran unidades más o menos delimitables y podían ejercer su soberanía de manera aislada.

13.3. DEMOCRACIA INTERGENERACIONAL

Las democracias electorales tienen un sesgo sistemático en favor del presente y menosprecian el futuro, es decir, tienden a poner los intereses de los electores actuales por encima de los electores futuros, les importan más las siguientes elecciones que las siguientes generaciones. Al privilegiar a los actuales votantes, las instituciones democráticas establecen una injusta asimetría electoral: los ciudadanos de hoy tienen un derecho a votar del que no disfrutaban los ciudadanos futuros. Las generaciones venideras no tienen ni voz ni voto; carecen de poder en relación con una política en la que únicamente están representados los actuales votantes y sus intereses. El hecho de que los políticos del presente no rindan cuentas ante los futuros ciudadanos afecta decisivamente a los incentivos que tienen a la hora de tomar decisiones.

Uno de los principales desafíos de nuestras democracias, si quieren de verdad ser inclusivas, consiste precisamente en explorar las posibilidades de corregir este sesgo e institucionalizar de algún modo la consideración de los

futuros votantes. Avanzar hacia una suerte de democracia intergeneracional permitiría superar las limitaciones de la democracia electoral y realizar en la dimensión del tiempo aquella radicalización de la democracia que he propuesto en el orden del espacio: completar la autodeterminación transnacional con una autodeterminación transgeneracional.

a) El privilegio de los actuales electores

Desde un punto de vista cultural, en la lógica del consumo, en relación con el medio ambiente, pero también a través nuestras prácticas democráticas llevamos a cabo un imperialismo que ya no es espacial sino temporal, del tiempo presente, que lo coloniza todo. Hay una colonización del futuro que consiste en vivir a costa de él. Un imperialismo del presente que absorbe y parasita el tiempo futuro. Bertman (1998) lo ha llamado «el poder del ahora», ese presente no comprometido con ninguna otra dimensión del tiempo, que sustituye el largo plazo por el corto, la duración por la inmediatez, la permanencia por la transitoriedad, la memoria por la sensación, la visión por el impulso.

Uno de los motivos de esta reducción del horizonte de atención tiene su origen en el hecho de que los periodos electorales estructuran la medida temporal de la democracia representativa. Las reglas que confieren poder a los gobiernos lo hacen por un periodo determinado, de manera que cada cuatro años, por lo general, una contienda democrática decide quién pierde y quién gana. Este ritmo elemental determina la tendencia de las estrategias políticas a concentrarse en el objetivo de no perder el poder o de ganarlo. En la confrontación democrática se compite únicamente por la aprobación de aquellos que votan aquí y ahora, no de aquellos que puedan hacerlo en el futuro, aunque puedan ser los principales afectados. Esto es algo que limita el espacio de juego de la política, en la medida en que obliga a un tratamiento de los problemas según el plazo temporal de las legislaturas. Los problemas se gestionan de tal manera que se mejoren –o, al menos, no empeoren– las posibilidades de gobernar en la próxima legislatura. Todos los problemas que no se adapten a esas condiciones se tratan de manera dilatoria o se afrontan cuando no queda otro remedio.

Esta actitud restringe el alcance del interés general al interés electoral y simplifica la soberanía política reduciéndola a la soberanía de los electores. El interés general no es solamente la voluntad concreta de los electores, sino también una realidad intertemporal, lo único que puede justificar proyectos a largo plazo, medidas que no vayan tanto a resolver como a configurar, inversiones o acuerdos estructurales, los grandes proyectos en materias como la educación, las infraestructuras, el sistema de pensiones, la política energética, la reforma de las administraciones, etc. Para atender a estos y otros asuntos similares se requiere otra configuración de la voluntad política y en otro registro temporal que complemente el ritmo electoral.

La fijación en el presente nos conduce hacia una serie de preguntas incómodas: ¿quiénes tienen más derechos, nosotros o nuestros hijos? ¿Es justo formular una «preferencia temporal por los actualmente vivos»? ¿No sería esto una versión temporal del privilegio que algunos quieren realizar en el espacio, una especie de colonialismo temporal? En ambos casos se establece una complicidad del nosotros a costa de un tercero: si en el exclusivismo de los espacios era *el de fuera*, en el imperialismo temporal es *el de después* quien corre con los gastos de nuestras preferencias. Y esto es precisamente lo que ocurre cuando el horizonte temporal se estrecha: que tiende a configurarse una especie de «coalición de los vivos» que constituye una verdadera dominación de la generación actual sobre las futuras. Se ha invertido aquel asombro del que hablaba Kant cuando observaba lo curioso que era que las generaciones anteriores hubieran trabajado penosamente por las ulteriores. Hoy parece más bien lo contrario: que con nuestra absolutización del tiempo presente hacemos que las generaciones futuras trabajen involuntariamente a nuestro favor.

Hay una especie de impunidad en el ámbito temporal del futuro, un consumo irresponsable del tiempo o expropiación del futuro de otros. Somos «okupas» del futuro. Cuanto más vivimos para nuestro propio presente, menos estaremos en condiciones de comprender y respetar los «ahoras» de los otros. Cuando los contextos de acción se extienden en el espacio, hasta afectar a personas del otro punto del mundo, y en el tiempo, condicionando el futuro de otros cercanos y distantes, entonces hay muchos

conceptos y prácticas que requieren una profunda revisión. Este entrelazamiento, espacial pero también temporal, debe ser tomado en consideración reflexivamente, lo que significa hacer transparente los condicionamientos implícitos y convertirlos en objeto de procesos democráticos. Una de las exigencias éticas y políticas fundamentales consiste precisamente en ampliar el horizonte temporal. Dicho sumariamente: dejar de considerar al futuro como el basurero del presente, como «espacio de descarga» (Koselleck), lugar donde se desplazan los problemas no resueltos y se alivia así al presente.

b) Principios e instituciones para la autodeterminación intergeneracional

La constatación de que el destino de las generaciones está tan entrelazado como los espacios de la mundialización cuestiona nuestra ocupación del futuro. Si la responsabilidad respecto del futuro se ha convertido en un agudo problema es porque ha tenido lugar una expansión de los escenarios venideros que hemos de tener en cuenta para nuestras actuales decisiones y planificaciones. Es una consecuencia del alargamiento de las cadenas causales que nos vinculan espacial y temporalmente. Los procesos de modernización son, entre otras cosas, procesos de crecientes dependencias recíprocas en el espacio, lo que en el aspecto temporal del asunto hace que aumenten las dimensiones cronológicas del futuro al que ya ahora nos referimos explícitamente. Nuestro actuar tiene, de hecho, tanta influencia sobre el futuro que «la responsabilidad moral nos exige tener en cuenta en la toma de decisión diaria el bien de los que van a ser afectados y no son consultados. La responsabilidad nos sobreviene involuntariamente de la increíble extensión del poder que ejercemos diariamente al servicio de lo que nos es próximo, pero que sin pretenderlo hacemos que actúe en la lejanía» (Jonas 1992, 128).

Este tipo de evidencias ha puesto en marcha todo un conjunto de nuevas reflexiones acerca de la justicia intergeneracional (Gosseries 2004). Las discriminaciones que están vinculadas a la edad o condición generacional (que una generación se imponga sobre otra o viva a costa de ella) plantean unos desafíos particulares al ejercicio de la justicia. La mayor parte de las

decisiones políticas que adoptamos tienen un impacto sobre las generaciones futuras. Por ejemplo, los problemas de la seguridad social (salud, pensiones, desequilibrios demográficos, seguros de desempleo) necesitan un marco temporal amplio y un enfoque cognitivo que considere los posibles escenarios futuros. ¿Es moralmente aceptable transmitir a las generaciones futuras los residuos nucleares, un medio ambiente degradado, una deuda pública considerable o un sistema de pensiones insostenible? Se trata de examinar con criterios de justicia las transferencias que se realizan de una generación a otra, la herencia y la memoria, pero también las expectativas y posibilidades que se entregan a las generaciones futuras, en términos de capital físico, ambiental, humano, tecnológico e institucional. Habría que pasar de una propiedad «privada», generacional, sobre el tiempo a una colectivización intergeneracional del tiempo y especialmente del futuro.

La interdependencia de las generaciones requiere un nuevo modelo de contrato social. De acuerdo con las nuevas realidades del entrelazamiento espacial y temporal, deja de tener sentido entender el contrato social de modo exclusivista, es decir, como algo que solo incorpora a los de una comunidad determinada o a los actualmente vivos. El modelo del contrato social que regula únicamente las obligaciones entre los contemporáneos ha de ampliarse hacia los sujetos futuros respecto de los cuales nos encontramos en una completa asimetría. Las cuestiones de justicia intergeneracional no se resuelven con una lógica de la reciprocidad, sino con una ética de la transmisión. La existencia de un bien común transgeneracional y universal plantea un límite a las éticas contractualistas fundadas sobre la mera reciprocidad y relativiza el tiempo presente.

Y es que hay una desigualdad básica entre el presente y el futuro que no existe entre los contemporáneos. Si únicamente tenemos en cuenta el significado de nuestras acciones para nuestros intereses presentes, no seremos capaces de comprender de qué modo incidimos en el futuro y hasta qué punto esta repercusión nos apela en un sentido ético y político. Si extraemos las consecuencias de esta interdependencia, entonces tendremos que plantearnos lo que Hans Jonas (1979) ha llamado un concepto no

recíproco de responsabilidad en orden al futuro. El cuidado, la consideración, la preocupación y la responsabilidad se extienden más allá del círculo de nuestras relaciones más cercanas. Preuss (1984, 227) ha dado a este imperativo una formulación kantiana: «limita la libertad de las futuras generaciones en favor de tu propia autodeterminación no más de la limitación de tu libertad que estarías dispuesto a aceptar por parte de las generaciones anteriores».

¿Cómo se pueden concretar estos principios en las instituciones democráticas? A nivel transnacional ha habido ya unas cuantas propuestas de institucionalización, como el *Intergenerational Fairness Index* desarrollado por la Intergenerational Foundation en Gran Bretaña (Leach / Hanton 2015) o la iniciativa de crear un Alto Comisionado para las Futuras Generaciones en la ONU presentada por diversas ONG y por su secretario general en 2013 (González-Ricoy / Gosseries 2016).

En el plano constitucional lo primero que podemos constatar es que pocas representan o protegen adecuadamente los intereses de las futuras generaciones. Lo común es que no se les reconozcan derechos a quienes vivirán en el futuro, ni hay previsiones para que tales ciudadanos estén representados en las asambleas legislativas o en las instituciones ejecutivas. Mientras que las constituciones protegen a ciertas minorías de diversos modos, no hay previsiones equivalentes para las generaciones futuras, aunque estas pueden ser muchas personas y sus intereses se vean afectados por nuestras decisiones. Todos los equilibrios y contrapesos de las constituciones fueron pensados para protegernos contra *la tiranía de la mayoría*; hoy necesitamos procedimientos para proteger a las futuras generaciones de *la tiranía del presente* (Tremmel 2015) o de acuerdo con un principio de «neutralidad intergeneracional» (Coleman 2012) para que los beneficios y las cargas sean distribuidos entre las generaciones de manera que se asegure la igualdad en el tiempo.

Muchas de las referencias explícitas a las futuras generaciones están en los preámbulos de las constituciones –como es el caso de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), recogida en el Tratado de Lisboa (2008)– y son de naturaleza más bien no vinculante,

como meras aspiraciones. Algunas de ellas lo hacen al hablar de la protección del medio ambiente o a través del concepto de herencia, pero no aluden a los derechos de las futuras generaciones como tales (Göpel / Arhelger 2010, 5). Proporcionan una cierta orientación para la política, pero tienen un limitado valor práctico o judicial. Además, aunque las constituciones incorporen ciertos valores y principios orientados al futuro, esto no garantiza que los representantes y gobiernos les den suficiente peso en la práctica (Tremmel 2006). En este punto la discrepancia entre los principios constitucionales y las prácticas políticas suele ser considerable.

La exclusión o inclusión de las futuras generaciones no depende solo del texto de la constitución sino también del modo como está prevista su modificación. En principio, cuanto más fácil de modificar, menos soberanos son quienes la aprobaron y más los que tendrán la posibilidad de modificarla. El conflicto entre los defensores de la soberanía electoral y sus críticos no se resuelve con facilidad. En cualquier caso, estaría bien diseñar las constituciones de manera que el equilibrio intertemporal fuera revisable de vez en cuando, que las reformas constitucionales sean lo suficientemente restrictivas como para desanimar el cambio frecuente pero no hasta el punto de hacer prácticamente imposible que las futuras generaciones lleven a cabo las modificaciones que juzguen necesarias para responder a las cambiantes necesidades y desafíos.

Aunque los futuros ciudadanos no voten, hay ciertas modificaciones del sistema electoral que pueden hacerse para mejorar de alguna manera su inclusión en dichos procesos. Los debates acerca de si es mejor un sistema proporcional o mayoritario, la edad de voto, el voto obligatorio, las reglas para la financiación de las campañas... pueden encontrar argumentos para distintos objetivos, pero también desde el punto de vista de qué hace más presentes los intereses de las generaciones futuras. Por ejemplo: todo lo que tiene que ver con la duración y estabilidad de los gobiernos –requisitos de la investidura y de la censura– adelanta o retrasa la intervención de las nuevas generaciones en el cambio de los parlamentos y de los gobiernos.

Es cierto que son diferentes los intereses de las personas con distintas edades y en principio cabe suponer que los jóvenes están más interesados

en la perspectiva a largo plazo que los mayores (Van Parijs 1998, 297). Los primeros tendrán más interés en las políticas educativas, el medio ambiente y la prudencia fiscal, mientras que los segundos estarán más preocupados con las pensiones. Dado que la población envejece en las democracias avanzadas y los votos de los mayores son cada vez más influyentes, las decisiones políticas tenderán a favorecer a los mayores frente a los jóvenes, así como los intereses a corto plazo sobre los a largo plazo. No obstante, hay poca evidencia empírica de que los jóvenes sean más sensibles hacia las necesidades de las futuras generaciones o sean más altruistas que los mayores o de que bajar la edad de voto suponga anticipar mejor los intereses futuros (Chan / Clayton 2006; Freund / Blanchard-Fields 2014). Sobre la base del índice de justicia intergeneracional elaborado a partir de una serie de medidores, la estructura demográfica no parece afectar al modo en que las políticas favorecen a determinados grupos de edad (Vanhuyse 2013). Suecia, por ejemplo, es uno de los países con poblaciones más envejecidas de la OCDE y sus políticas revelan muy poco sesgo hacia los mayores. Polonia, en cambio, tiene comparativamente una población mucho más joven y unas políticas que favorecen a los mayores. No hay motivos para suponer que empoderar a los más jóvenes ayudará a impedir futuros desastres y mejorar la gobernanza a largo plazo. La solución al problema de cómo atender a los intereses y a las generaciones del futuro deberá ser más deliberativa que representativa y participativa.

Aunque es cierto que tales asuntos requieren instituciones y prácticas que no estén sometidas al ciclo electoral, conviene no olvidar los límites de la despolitización a través de agencias independientes. La esencia del contrato entre generaciones es política, no técnica, y los esfuerzos para despolitizarlo están condenados a fracasar; implica transferencias expresas, que deben ser políticamente debatidas y acordadas.

c) Deliberando acerca de los intereses mudos

¿Cómo hacer valer los «intereses mudos» (Goodin 2003, 209)? Se trata de introducir a los que no pueden participar en la deliberación democrática, que no pueden hablar por sí mismos, pero que tienen derecho a ser

protegidos tanto como los humanos que forman parte del actual electorado. No es posible hacer presente a la gente lejana o futura, ni a la naturaleza; solo cabe ponerse imaginativamente en su lugar y deliberar así acerca de sus intereses. ¿Quién puede hablar en nombre de la futura ciudadanía y con qué legitimidad? Las generaciones venideras no pueden autorizar a nadie para que actúe en su nombre, por lo que nos moveremos inevitablemente en medio de suposiciones acerca de cuáles pueden ser sus intereses futuros. Su identificación y defensa no puede ser llevada a cabo más que hipotética o virtualmente y a través de la controversia entre los *actuales* ciudadanos.

No está muy claro qué significa hablar en nombre de las próximas generaciones, cómo valorar la eficacia de lo que llevan a cabo quienes asumen estas funciones y de qué manera pueden dar cuentas de ello, cuando aquellos cuyos intereses futuros están en juego no pueden expresar ahora sus opiniones (Smith 2014). ¿Cómo se calcula entonces todo esto? La justicia generacional, entendida como principio de representación de los intereses de las generaciones futuras, es uno de los conceptos políticos más discutidos. Todos los modelos de entrelazamiento generacional (*overlapping generation model*) o de responsabilidad frente a otra generación (*generational accounting*) tienen una fuerte dimensión hipotética. La anticipación generacional necesita una peculiar legitimación pues nadie dispone del poder ilimitado que tendría quien pudiera representar a toda la posteridad o hablar legítimamente en su nombre. El carácter controvertido de esa anticipación se agrava además por el hecho de que no puede acreditarse la voluntad empírica de los supuestos beneficiarios, ya que no hay opinión pública real ni elecciones que reflejen el parecer de los seres futuros. En espacios de complejidad, lo mismo que cuando tenemos que anticipar los intereses de los otros, de las generaciones venideras o de la naturaleza, cuando la conversación física no es posible, no tenemos otra solución que practicar una deliberación imaginativo-reflexiva (Goodin 2003), internalizar hipotéticamente las voces que no se pueden emitir (o en una medida muy escasa).

No podemos asegurar qué querrán los que vengan después y por eso hemos de arbitrar procedimientos para dejar el futuro a su libre disposición.

En ese contexto Jefferson (1984, 1280) llega incluso a plantear la cuestión de si todas las leyes deben ser aprobadas de nuevo, según el ritmo de las generaciones. En una carta de 1813 afirma que podemos considerar a cada generación como una nación diferente con un derecho a tomar decisiones vinculantes, pero sin el poder de obligar a las siguientes, de la misma manera que no se puede obligar a los habitantes de otro país. Los contratos mueren con quienes los han firmado. Una posición similar parece defender el filósofo moral Peter Singer (1999, 343) cuando se pregunta, por ejemplo, si nuestros descendientes valorarán la vida en la naturaleza o se sentirán mejor en centros comerciales climatizados, frente a juegos de ordenador incomprensibles para nosotros. Ambos son, a mi juicio, planteamientos abstractos, ya que no toman en suficiente consideración el solapamiento y la interacción entre las generaciones, como tampoco la imposibilidad de delimitarlas estrictamente. Aunque está claro que debe haber cláusulas y procedimientos de revisión, cualquier interrogación sobre la justicia entre las generaciones ha de tomar en cuenta también su interacción, el hecho de que la historia no es una sucesión de discontinuidades, sino que hay vínculos entre ellas sin los cuales la idea misma de una sociedad sería incomprensible, como los deberes de memoria o la legitimidad de configurar el futuro colectivo.

No tenemos la certeza completa de qué será necesario para que las generaciones futuras puedan desarrollarse plenamente y sus requerimientos evolucionarán sin duda, pero eso no nos impide suponer que tienen derecho a disponer del mayor número posible de opciones y que no deberían asumir cargas más allá de lo razonable. Está muy bien que defendamos su derecho a tomar sus propias decisiones, pero no podemos olvidar que su libre decisión depende de la existencia de ciertas condiciones sociales y bienes colectivos cuyo aseguramiento nos corresponde a nosotros a través de nuestras decisiones actuales (Raz 1986, 250). Muchas de nuestras resoluciones en materia de sostenibilidad, fiscalidad, mitigación de riesgos, prevención de catástrofes, protección de las instituciones democráticas, preservación de los tesoros culturales, provisión de bienes y servicios

públicos pueden adoptarse reflexivamente con el objetivo de no restringir las opciones y minimizar el daño en el futuro.

El tema no es tanto dejar libertad a las próximas generaciones como la necesidad de legitimar nuestro inevitable condicionamiento del futuro y configurarlo de acuerdo con criterios de justicia que vayan más allá de los intereses actuales. No podemos abandonarnos a la comodidad de manejar como único criterio de actuación el respeto a las decisiones de la posteridad porque incluso esa libertad de elección de las generaciones venideras exige de nosotros la adopción de muchas decisiones. La paradoja del respeto intergeneracional podría formularse así: hemos de tomar ahora determinadas decisiones para que ellos tengan después la libertad de elegir.

13.4. DEMOCRACIA PARITARIA

Una cosa es poder votar; otra, poder ser votado o votada, y otra, ser votada o votado. Con la conquista del sufragio femenino parecía que estaba conseguido el derecho de las mujeres a decidir qué hombres habrían de representarlas. La discrepancia entre el gran número de las nuevas votantes y la escasez de las representantes indica que hay un recorrido por completar en cuanto a la relación de las mujeres con el poder. Desde el punto de vista de la paridad efectiva, democracia postelectoral significa que la igualdad formal que se reconoce en los derechos electorales tiene que convertirse en una igualdad real en los hechos electorales, en los resultados de la votación. El derecho de sufragio activo debe ser completado no solo con el sufragio pasivo, sino con un resultado efectivo: la paridad de hombres y mujeres entre quienes resultan electos. Se trataría de conseguir que las mujeres sean representantes y no solo representadas.

La preocupación por la baja presencia de la mujer en los centros de decisión política y en las instituciones representativas no es una cuestión accidental en la teoría y la práctica de la democracia. Remite a una decisiva discusión de fondo: cuáles son los requisitos de la ciudadanía en una sociedad democrática y qué lógica ha de regir en el espacio público de

manera que tengamos una democracia realmente inclusiva, capaz de concretar el universalismo electoral en la igualdad política efectiva de unos y otras.

a) Igualdad y diferencia

El combate por los derechos políticos de la mujer tiene una primera etapa que podríamos llamar «formal» en la conquista del sufragio, una segunda en nombre de la igualdad efectiva y una tercera que apela a la noción misma de democracia. La democracia paritaria sería no solamente la realización efectiva de la igualdad, sino un elemento esencial de esa transformación de la democracia representativa en democracia popular. Así pues, hay dos tipos de argumentos que pueden ponerse en juego a favor de la paridad: uno, que apela a que la igualdad solo se realiza en la diferencia y, otro, que nos invita a transformar la democracia nacional en soberanía popular.

La primera línea de argumentación comienza con el desenmascaramiento de la desigualdad que consagran ciertos discursos y reconocimientos formales de la igualdad. El «esperanto procedimental» (Tully 1995, 7) oculta relaciones de poder, del mismo modo que el «patriotismo constitucional» sirve en ocasiones para colar, junto a un conjunto de principios democráticos, alguna ventaja inconfesable para quien tiene más facilidades de configurar una mayoría. Como ha puesto de manifiesto Kymlicka (1995, 108), la pretensión de neutralidad es aporética pues las normas comunes no surgen de un vacío histórico y cultural, sino que tienen un origen que generalmente se confunde con los atributos culturales de la mayoría. La representación de la humanidad en términos de identidad indiferenciada no es real y suele esconder no pocas hegemonías, discriminaciones y relaciones de poder. Hay una identidad velada en el centro de la política liberal en el que otras identidades solo pueden comparecer en tanto que *otras* (Hekman 2004, 58). El orden constitucional supuestamente neutral esconde no pocas veces una «indiferencia cultural fingida» (Tully 1995, 191) que refuerza la cultura dominante frente a las demás. En el fondo, lo que debe reprocharse al liberalismo clásico es que no

ha sido fiel al principio de igualdad entre los individuos; no haber comprendido que la fidelidad a este principio exigía completarlo con un principio de igualación entre los sexos, los grupos, las culturas y los territorios. Si no se defiende más que la igualdad entre los individuos, entonces se pone entre paréntesis el hecho de que ciertos individuos son penalizados en razón de su pertenencia a un grupo. Son los mismos principios de neutralidad y universalidad los que obligan a revisar el modo en que hemos pensado hasta ahora el espacio público. Este es uno de los motivos por los que en ocasiones puede ser necesario corregir la representación, no para que esta refleje como un espejo a la sociedad, sino para evitar la dominación histórica de ciertos grupos por otros cuando la teórica igualdad de condiciones no es suficiente para que haya una participación efectiva de todos.

Los combates por la igualdad (también el de la igualdad entre los sexos) se plantean desde hace tiempo en este horizonte conceptual: se ha acabado el proyecto de igualar las condiciones poniendo sistemáticamente entre paréntesis las diferencias. La tradicional distinción entre lo público y lo privado pretendía configurar un espacio público que funcionara por renuncia de los individuos a su identidad, mediante la abstracción pública de la identidad. Era este un modelo basado en el prejuicio de pensar que para constituir al otro como igual debíamos necesariamente hacer tabla rasa de lo que nos distingue de aquel que consideramos como semejante. Hay quien ha denominado a este modelo una «política de la indiferencia» (Kukathas 1998, 691).

Las demandas de equidad exigen una nueva formulación de la igualdad que podría sintetizarse así: hay que volver a valorar las diferencias para avanzar en la lógica de la igualdad. La misma dinámica de la democratización que exige radicalizar la igualdad es la que nos conduce a entender la identidad como política y culturalmente diferenciada. De lo que se trataría es de buscar un modelo de igualdad que se realice en medio de la diferencia reconocida. La representación no debe expresar solo lo que nos une, sino también lo que nos diferencia. La imparcialidad de las leyes no se produce por la imparcialidad del legislador, sino por la pluralidad de voces

e intereses que se hacen valer en el debate democrático (Habermas 1992, 212). La igualdad no es realizable sin la inclusión de las identidades diferenciadas, entre las cuales la de género es fundamental.

b) La transformación paritaria de la democracia

Las dificultades a la hora de traducir efectivamente los derechos electorales de la mujer en paridad real proceden también del concepto de democracia del que disponemos. La realización de una democracia paritaria exige una revisión de nuestra idea de democracia o, dicho de otra manera, constituye una gran oportunidad para su renovación. Pero inicialmente la democracia paritaria no fue vista como una oportunidad, sino como una amenaza. Las reservas del derecho constitucional ante las cuotas revelan el peso de los viejos conceptos en la idea de igualdad. En Francia se sospechaba que su introducción atentaría contra la igualdad formal consagrada en un sistema legal que no hace distinciones de ningún tipo, ni siquiera las que proceden del sexo. Así lo planteó el Conseil Constitutionnel en 1982, y de modo muy similar el Tribunal Constitucional italiano en 1995 o la Corte Suprema Federal de Suiza en 1997, apelando a que todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a elegir y ser elegidos, sin ningún tipo de calificación.

Hubo que esperar a un segundo momento en el que se llevaron a cabo reformas constitucionales explícitas para realizar una igualdad sustantiva. Los partidarios de la igualdad sustantiva argumentaron entonces que el principio constitucional de igualdad no está para asegurar la neutralidad del sistema legal, sino para retirar los obstáculos que impiden que ciertas personas disfruten realmente de los derechos que tienen reconocidos formalmente. Tomarse en serio la cuestión de la igualdad requiere examinar si del sistema legal se sigue, de hecho, esa igualdad, si los resultados corresponden a las igualdades reconocidas como oportunidades.

La cuestión más fascinante de la *parity democracy* (por utilizar la expresión acuñada por el Consejo de Europa) es que constituye un asunto que desafía nuestra teoría de la democracia. Así lo plantea la *Beijing Declaration and Platform for Action*, firmada en Naciones Unidas en 1995 y en la que se aborda por primera vez el acceso de la mujer a los procesos

de decisión como una cuestión de democracia y no solo de justicia. Dicho de otra manera: no es que la paridad sea uno de los «problemas» que la democracia debe resolver, sino que representa el mejor banco de pruebas para examinar críticamente sus promesas de igualdad política y una inmejorable oportunidad para transformarla. La democracia no puede ser sino democracia de paridad (Rodríguez Ruiz / Rubio-Marín 2012).

Esta cuestión puede abordarse no ya desde la perspectiva de los derechos, sino desde la representación. De hecho, las resistencias contra las cuotas y la paridad se hicieron en nombre de la democracia, concretamente del modelo de una representación republicana cuya unidad y generalidad no podían quebrarse atendiendo a ninguna particularidad.

Pero las mujeres no son un grupo minoritario, sino la mitad de la población, por lo que la lógica de la paridad no es la de la representación de las minorías. Lo que sostuvieron los franceses para introducir la paridad es que no significaba representar a las mujeres como grupo con unos intereses específicos ni suponía una lógica comunitarista contraria al universalismo republicano, sino que se trataba de completar así el trabajo de la Revolución superando el universalismo abstracto (que era de hecho un universalismo masculino). La democracia paritaria no entra en colisión con la idea de una representación unitaria, sino que la cualifica y hace más real; no requiere reformas constitucionales, sino transformaciones políticas que conciban la democracia como verdadera soberanía popular más que como soberanía nacional, superando la idea de la nación como un conjunto de varones habilitados para gestionar la esfera pública. El debate no es sobre si la igualdad debe ser entendida formal o sustancialmente, sino acerca de la verdadera naturaleza de la democracia representativa. En este sentido puede afirmarse con rotundidad que la democracia paritaria completa aquel modelo de democracia liberal hacia el Estado democrático que comenzó con el establecimiento del sufragio universal (Rodríguez Ruiz / Rubio-Marín 2008, 289).

c) Más allá del contrato sexual: el poder de las mujeres

La falta de representación de las mujeres no es una casualidad o circunstancia histórica pasajera, sino una característica estructural del Estado moderno, sostenido por un contrato sexual que descualifica a las mujeres para el espacio público. Como desveló Carole Pateman (1988), el Estado democrático ha sido y es masculino en la medida en que no cuestiona el contrato fundador en el que se basa. Se trata de una división de funciones según la cual el espacio público sería el ámbito propio del varón independiente y el espacio privado estaría a cargo de la mujer que se ocupa de gestionar las dependencias. Esta construcción era posible en la medida en que el individuo era concebido como masculino y a las mujeres se les asignaban las tareas de la dependencia. Las mujeres posibilitan la existencia del espacio público en la medida en que no forman parte de él. Su incorporación al Estado se lleva a cabo a través de la familia.

Las razones ideológicas de esta discriminación vienen de antiguo, básicamente en la consideración del ciudadano como un varón independiente cuya autosuficiencia requería que la mujer se hiciera cargo de las tareas del cuidado, de él mismo y de las personas dependientes. Desde Aristóteles el ciudadano se ha concebido como un ser económicamente independiente que tiene recursos suficientes como para dedicarse a los asuntos públicos. En la era moderna, Hobbes y Rousseau formulan una idea muy similar. La independencia es un atributo esencial del individuo moderno y una condición de su acceso a la ciudadanía. «[Volvamos de nuevo al estado de naturaleza] y consideremos a los hombres como si estos hubieran brotado de la tierra y repentinamente, como si fueran hongos, hubieran llegado a la madurez sin ningún tipo de contacto entre ellos» (Hobbes 1972, 205). El «contrato sexual» hace del hombre un individuo independiente y convierte a la mujer en un ser sometido a él y dedicada a las tareas de la dependencia (Rousseau 2009).

No es una casualidad que el tipo de subjetividad que se constituye en torno al hombre moderno (independencia, suficiencia, propiedad) implique una descalificación política de la mujer. El derecho a votar y ser elegidas no alteró este pacto sexual en la medida en que el modelo tradicional de familia seguía haciendo del ámbito público el territorio del hombre y

concebía la esfera privada como el espacio propio de la mujer. Si algunos países permitían el voto a las mujeres únicamente en las elecciones locales o para formar parte de los consejos escolares, se debía a que ese ámbito de vecindario se entendía como una extensión de la familia, ámbito de las tareas domésticas propias de la mujer (Pateman 1988, 339). Y en ciertos países se concedió antes el sufragio a las mujeres que se parecían más a los hombres (en términos de suficiencia económica o independencia familiar): a las mujeres con propiedad y a las solteras y económicamente activas (Rubio-Marín 2012). Todo ello pone de manifiesto que el esquema de fondo por el que se equipara al ciudadano con el individuo autosuficiente y se confina a la mujer al espacio privado no resulta sustancialmente alterado por la introducción del sufragio femenino.

La democracia de paridad contribuye a que la política deje de ser concebida como el juego de individuos independientes y entren en ella las ideas de dependencia o interdependencia (Rodríguez Ruiz / Rubio-Marín 2008, 311). La sociedad debería estar representada por los individuos en toda su complejidad y no solo por esa visión simplificada de individuos autosuficientes (sean hombres o mujeres que se les asemejan porque han alcanzado excepcionalmente un estatuto de autosuficiencia). Precisamente la razón para que haya paridad y no cuotas es que estas producen una selección natural que acabaría por escoger únicamente a las mujeres que hubieran conseguido adaptarse a los parámetros de la independencia. Las cuotas cambiarían algunos de los sujetos del juego, pero no sus reglas. Y de lo que se trata con la democracia paritaria es de colocar la solidaridad, los deberes y la interdependencia en el centro de la vida política. La paridad refleja indirectamente que somos seres dependientes, que vivimos en un contexto de interdependencias, y puede contribuir decisivamente a desentronizar al sujeto soberano y la lógica de la autosuficiencia. Pasaríamos de una política entendida como el combate entre soberanos a otra concebida como la relación entre sujetos interdependientes.

Llegados a este punto, me parece necesario disolver algunos equívocos en la manera de entender la presencia de la mujer en la vida pública. En primer lugar, aunque es poco verosímil que sin una suficiente cantidad de

mujeres en los órganos representativos se atiendan sus intereses específicos, no se trata de que las mujeres voten por sus intereses o sean votadas por mujeres, ni que las mujeres, por el hecho de serlo, compartan exactamente los mismos intereses por encima de sus diferencias ideológicas o adscripciones de partido (Rodríguez Ruiz / Rubio-Marín 2008, 303).

Pero tampoco considero correcto hablar de «feminizar la política», sino de romper esa división del territorio que consagra unas determinadas peculiaridades para cada uno de los sexos, principalmente lo público para el varón y lo privado para la mujer. No es que los hombres representen la independencia y las mujeres, la dependencia (el cuidado o la atención a lo particular), sino que hombres y mujeres deben representar ambos principios y llevar a cabo con igualdad todo tipo de tareas. La clave está en que la entrada paritaria de las mujeres en el espacio público cuestiona la adscripción de unas propiedades naturales a cada uno de los géneros.

La democracia paritaria completa la democracia mutilada de los varones en la medida en que introduce las cuestiones relativas a la interdependencia humana en el núcleo de la agenda política; una subjetividad política que incluya a las mujeres promueve el estilo de las relaciones de mutua dependencia allá donde ha regido hasta ahora la lógica de la soberanía. Esta introducción no se debe a que las mujeres vayan a llevar a cabo en el ámbito público las tareas que realizaban en el privado (lo que no es posible), ni a que las mujeres, en tanto que tales, representen una forma diferente de hacer la política (menos jerárquica y competitiva, más empática y cooperativa, como a veces se sostiene), sino a que la presencia paritaria de las mujeres en el espacio público nos obliga a todos a revisar el tradicional reparto de funciones y, sobre todo, a deconstruir el ideal humano de la autosuficiencia.

La entrada paritaria de mujeres en el espacio público no supone que ellas lleven a él sus supuestas tareas específicas de hacerse cargo del cuidado y la dependencia, sino que obliga a reorganizar esa división del trabajo y cuestiona la idea de que solo se pueda vivir en el ámbito público siendo hombre o mujer sin cargas de este tipo. Al trastocar la política de la autosuficiencia se abre paso a un modelo en el que otros valores –la

vulnerabilidad, la cooperación, el cuidado— puedan ser propiedades y asuntos del espacio público (de hombres y mujeres, por tanto). Podríamos incluso invertir los anteriores requisitos de la vida política: alguien que no haya acreditado su capacidad para hacerse cargo de otros no está en condiciones de asumir el gobierno público, al menos ese gobierno de lo común hacia el que se encaminan las sociedades del siglo XXI como democracias de la interdependencia. Del mismo modo que la democracia puede dejar de ser un espacio para individuos independientes, las instituciones políticas pueden abrirse a la lógica de la cooperación y a la atención a lo común, todo un cambio de paradigma en el espacio local y global.

Insisto en cuestionar la concepción esencialista de la diferencia porque cuando la presencia de la mujer en la política no se justifica en términos de igualdad, sino de diferencia residenciada en el género, se consagra un rol femenino que juega unas veces a favor y otras en contra de las mujeres, pero que siempre termina perjudicándolas. En ocasiones se ha tratado de promover a las mujeres definiendo la feminidad como el suplemento de la política, como su reverso. La historiadora americana Joan W. Scott (2005) mostró muy bien de qué manera la presencia de las mujeres no se ha promovido para corregir la representación, sino para cuestionarla: las mujeres vendrían a introducir la sociedad civil en la esfera política, que se supone artificiosa, profesionalizada y lejana.

Las disposiciones para el acceso de la mujer a los instrumentos de representación política deben fundarse en un mero hecho sociológico (que ellas constituyen, aproximadamente, el 50% de la población, mientras que sistemáticamente hay un porcentaje menor de mujeres en los puestos de responsabilidad política) y no en una supuesta cualidad esencial que vendría a remediar el desaguado provocado por los políticos. Así, estoy criticando concretamente el discurso de ciertas mujeres que se hacen un hueco en el espacio público gracias a que no se presentan a sí mismas como personas políticas y en esa medida hacen valer su proximidad a los ciudadanos. Las mujeres no están más cerca de la gente sino, por desgracia, más alejadas de la política.

13.5. DEMOCRACIA ECOLÓGICA

Cuando la cuestión ecológica irrumpe en las agendas políticas de nuestras democracias su primer efecto es la identificación de una serie de *deberes de los humanos* hacia el mundo natural. Los debates se intensifican hasta el punto de constituirse unos *derechos de los animales* que los humanos tendríamos que respetar (Singer 1975; Nussbaum / Sunstein 2004; Donaldson / Kymlicka 2011). Sin entrar en este debate concreto, quisiera añadir la perspectiva de en qué medida este asunto modifica la naturaleza misma de la democracia y cuestiona la universalidad de nuestros procedimientos de representación. En la modernidad, la democracia se concibe como un conjunto de instituciones gracias a las cuales los humanos abandonan el mundo natural. Toda la política moderna ha sido un intento de escapar del «estado de naturaleza», lo que no es una simple metáfora. En el momento en que se supera esta contraposición, desde que pasamos a entendernos como formando parte de un mundo natural, a recuperar nuestra inserción ecológica, la cuestión que inevitablemente se plantea es de qué modo la representación democrática se abre al reconocimiento de la naturaleza como sujeto político. No se trata de que voten los animales o de que les reservemos unos escaños en los parlamentos, sino de que la naturaleza esté de algún modo representada en nuestras democracias. Una democracia verdaderamente inclusiva no es tanto una que reconozca derechos a los animales o les otorgue un puesto en nuestros sistemas de representación; de lo que se trata es de sustituir el paradigma moderno que contrapone la brutalidad natural a la civilización y la cultura por una nueva comprensión de nuestros sistemas políticos como insertos en un entorno natural que no se corresponde ni con las delimitaciones espaciales ni con la lógica de nuestras democracias electorales.

No estamos solamente ante un problema de cómo gestionar ciertos bienes públicos, sino en medio de un profundo déficit democrático, una verdadera exclusión. Si la naturaleza ha de ser reconocida como sujeto político, representada e incluida, eso quiere decir que la contaminación o la

explotación abusiva de la naturaleza no son solo deficiencias de nuestro sistema productivo; también constituyen una verdadera deficiencia democrática y revelan que nuestros sistemas políticos, entendidos como completamente ajenos al entorno natural, han erigido a un sujeto soberano que excluye a otros sujetos no humanos y a la naturaleza, es decir, que no son plenamente democráticos.

Esta perspectiva cuestiona la soberanía de los electores reconocidos como tales. Si el objetivo es integrar en la sociedad a poblaciones no humanas, deshacer el privilegio de nuestra especie (Donaldson / Kymlicka 2011), entonces lo primero que hay que cuestionar es el privilegio de los electores hasta ahora reconocidos como tales. La cuestión medioambiental introduce tácitamente nuevos electorados en la agenda política, lo que problematiza el modo en que funcionan actualmente las democracias representativas. Las cuestiones medioambientales desafían la idea de una democracia electoral en varios sentidos, fundamentalmente porque ponen en juego bienes e intereses que trascienden la delimitación nacional-electoral y por el hecho de que tales asuntos no pueden ser adecuadamente gestionados por las instituciones surgidas desde esa lógica electoral. Los déficits en materia ecológica son, en última instancia, déficits democráticos y nos obligan a pensar formas alternativas de diseño institucional. La política tiene que ser menos antropocéntrica y más biocéntrica. Hemos de pasar del paradigma de la cultura nacional al de la naturaleza transnacional.

a) La contaminación transfronteriza

Comencemos por el desafío espacio-temporal que implica el hecho de que las cuestiones ecológicas estén desacopladas de las delimitaciones políticas. La contaminación es un viajero transnacional. Los grandes asuntos ecológicos se han dissociado casi por completo del marco definido por los estados (y sus correspondientes sistemas de representación y decisión) en una triple dimensión: por la generación del problema (quién o qué tipo de conducta causa un determinado problema), el impacto del problema (quién sufre qué tipo de efectos negativos) y la solución del problema (a quién compete su resolución y de qué modo) (Mayntz 2009, 74). El origen, el

impacto y la solución de determinados problemas no coinciden con los límites de la unidad tradicional que representaban las sociedades estatalmente organizadas. Todo ello define un cuadro de interdependencia o dependencia mutua que implica vulnerabilidad compartida y exige que volvamos a pensar quiénes somos nosotros en última instancia, si nuestra subjetividad política puede contenerse en un censo electoral.

Esta falta de contención de los problemas medioambientales en nuestros espacios delimitados se advierte especialmente en el caso del cambio climático, pero no solo. No hay congruencia entre los espacios naturales (determinadas regiones geográficas, cuencas, los fenómenos meteorológicos, zonas transfronterizas divididas artificiosamente aunque compartan un espacio natural y otras unidas pese a la heterogeneidad de sus enclaves naturales...) y las fronteras de los estados con sus censos electorales. Apenas coinciden el espacio político y el espacio ecológico o natural. Las delimitaciones políticas tampoco son muros de contención para limitar los efectos de nuestras prácticas contaminantes o protegerse de las de otros. En ocasiones la afectación ni siquiera tiene lugar en los espacios colindantes, sino que produce alteraciones en regiones remotas. Quienes son más responsables de la degradación medioambiental no necesariamente coinciden con quienes más lo padecen ni con quienes tienen la capacidad de remediarlo. Cada uno somos receptores y exportadores de daños ecológicos. Todas nuestras instituciones nacionales de representación y rendición de cuentas resultan verdaderos anacronismos en un mundo de gran movilidad, contagioso, abierto y desprotegido por las instancias estatales.

Tenemos también una incongruencia desde el punto de vista temporal. De entrada, porque el ciclo electoral no coincide tampoco con el tiempo ecológico. El desacoplamiento entre los que deciden y los que padecen tiene también una dimensión en el tiempo. Hay un desajuste en la generación de un problema (el tiempo del consumo de los recursos naturales es más rápido que el tiempo necesario para la reposición de esos recursos) y otro desajuste que se refiere a que no coinciden en el mismo tiempo quienes lo han provocado y los que lo padecen o padecerán. Los electores aprueban determinadas decisiones cuyo impacto ecológico no les

afectará a ellos, sino a unos futuros electores que ahora no existen (o no tienen el peso demográfico de los mayores en una sociedad envejecida a la que el futuro remoto apenas les importa). Por si fuera poco, el tiempo requerido para la intervención en estas materias no se ajusta a los periodos electorales, la rendición de cuentas se refiere en ocasiones a autoridades que ya no lo son... Estas y otras incongruencias similares nos sitúan frente a una desincronización que los padres fundadores de la democracia moderna no habían tenido ocasión de advertir.

Los problemas medioambientales implican una compleja formación de escalas espacio-temporales, son teleproblemas, discontinuos en el tiempo y desbordantes en el espacio, con periodos de latencia e impacto lejano o transgeneracional de difícil identificación. En definitiva, los límites de los estados, las delimitaciones de los electorados tienen su origen en diversas contingencias históricas, en la expansión del poder, la historia colonial, las viejas divisiones tribales y religiosas, ciertos pactos del pasado, pero los límites para la protección ambiental son fundamentalmente ecológicos. No digo que los electorados deban hacerse coincidir con esos espacios naturales, pero si queremos abordar la cuestión ecológica no tenemos más remedio que reconsiderar esa autarquía de las delimitaciones políticas y abrirlas a una dimensión global, transfronteriza y cooperativa.

b) La supuesta incompatibilidad entre democracia y ecología

La lógica electoral apenas plantea incentivos para que quienes votan o son elegidos por un periodo breve de tiempo y en un espacio concreto se ocupen de asuntos de otro tiempo y de otro espacio, como los ecológicos, la mayor parte de los cuales afectarán más a otros. ¿Quién puede exigir sacrificios ahora para evitar daños lejanos o futuros? ¿Cómo funciona la rendición de cuentas respecto de los ancestros? ¿Qué político es capaz de otorgar más importancia a los derechos de los todavía no presentes que a sus electores?

Parece haber una incongruencia entre los procedimientos democráticos (especialmente los que tienen que ver con el hecho electoral) y las políticas de protección del medio ambiente, como si la democracia y la naturaleza no pudieran llevarse demasiado bien. La democracia sería un inconveniente

para la política medioambiental y la lucha contra el cambio climático debido a la relación que mantienen la democracia y el tiempo: me refiero a esa preocupación por el hecho de que las instituciones de la libertad, como la política o el mercado, no pueden resolver problemas y riesgos para la sociedad situados en un futuro (más allá del ciclo electoral o de la simple agregación de intereses).

Esta es la razón de que hayan proliferado últimamente instituciones de tipo técnico, como las agencias especializadas en el tratamiento de estas cuestiones, e incluso que se apele directamente a soluciones autoritarias. En ambos casos, en la despolitización técnica y en la despolitización autoritaria, se parte de la sospecha de que los compromisos que requiere una política medioambiental sería tendrían que estar de algún modo sustraídos del *political business cycle*.

La solución técnica se justifica por la existencia de un «cortocircuito sistémico de la democracia en un contexto ecológico» (Bourg / Whiteside 2010). El cortocircuito consiste, de entrada, en que se trata de asuntos cuya complejidad solo es identificable por los expertos, pero que en una democracia todo el mundo (a través, especialmente, de las elecciones) decide acerca de ellos. Las agencias ofrecen una solución al problema planteado por la contradicción entre la perspectiva temporal a corto plazo que caracteriza a la política y la necesidad de soluciones a largo plazo en muchas áreas, especialmente las relativas a los riesgos ecológicos y la protección del medio ambiente. Una institución que estuviera sometida a la ratificación electoral y a sus plazos no estaría en condiciones de tomar una serie de medidas que únicamente podrían justificarse en una perspectiva a largo plazo, perspectiva completamente ausente de nuestras democracias electorales. Los compromisos medioambientales –que tienen que ver con intereses que por definición están escasamente presentes en nuestros procedimientos de decisión– requieren algún tipo de justificación que no depende de la voluntad de los electorados realmente existentes. Nuestro gran problema es cómo hacemos valer lo común y el futuro cuando los gobiernos no tienen ningún incentivo para tomar en consideración las

externalidades negativas que producen con sus decisiones en el espacio y en el tiempo distantes.

No carece de toda lógica el hecho de que, a la vista de los grandes riesgos medioambientales, se apele a circunstancias excepcionales, a la despolitización técnica de esos asuntos e incluso a formas autoritarias de gobierno (Shearman / Smith 2007; Lovelock 2009), algo que se ha podido llamar un «autoritarismo medioambiental» (Beeson 2010). Hay quien espera ese tipo de soluciones no tanto de una autoridad independiente, sino de una autoridad fuerte o incluso se habla abiertamente de una solución autoritaria para los problemas medioambientales. Pero lo cierto es que los países que han hecho las mejores contribuciones al medio ambiente –aunque hayan sido también quienes más lo han dañado– son democracias representativas. Los regímenes no democráticos (o los que practican esa modernización autoritaria) tienden a gestionar peor que las democracias los equilibrios intertemporales y la sostenibilidad ambiental, aunque carezcan de la presión electoral (Burnell 2012; Congleton 1992).

c) Una política democrática de la naturaleza

Pero hay otra razón más de fondo y principio para no desistir de que democracia y ecología sean compatibles. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de la naturaleza? La naturaleza y su nivel de protección no son asuntos objetivos e indiscutibles. La primera reserva que puede plantearse frente, por ejemplo, a la defensa de una despolitización del cambio climático es precisamente que el hecho de que haya un amplio consenso acerca de lo que está ocurriendo no significa un acuerdo acerca de las políticas. Existen muchas naturalezas y la democracia está precisamente para resolver el desacuerdo en torno a las cosas que tenemos que gestionar. Que deba respetarse el medio ambiente no elimina la posibilidad de tener que decidir, por ejemplo, entre diferentes niveles de riesgo ecológico, con lo que ya tenemos un conflicto entre electorados distintos pero similarmente afectados por el mismo problema. Como todas las políticas, también las referidas a la protección de la naturaleza tienen sus costes. La sostenibilidad es un problema de redistribución de costes y ganancias, en este caso con

una peculiar complejidad, por lo que no tiene nada de extraño que haya ciertos desacuerdos sobre ella. Las opiniones de los expertos no son necesariamente coincidentes en torno a cuestiones cuya objetividad les habíamos confiado.

Por eso tampoco tiene nada de extraño que la causa medioambiental haya adquirido formatos muy diversos, unos más democratizadores y otros autoritarios: ha sido una llamada de auxilio a los expertos, pero también una exigencia de mayor participación o de una mejor regulación legal. El movimiento verde ha adquirido incluso formas de nativismo intolerante; ha tenido momentos de profunda desconfianza hacia la ciencia y la tecnología mientras que otras veces la ha impulsado decisivamente. Este pluralismo ecológico es una señal de que la apelación a la naturaleza no termina definitivamente con nuestras controversias y que, por tanto, no está por principio reñida con la democracia, que es el régimen político que se encarga precisamente de las controversias.

La argumentación a favor de un tratamiento exclusivamente técnico-autoritario de estos asuntos es demasiado pesimista en relación con las posibilidades de la democracia de gestionar los riesgos ecológicos y demasiado optimista en lo que se refiere a las capacidades de la planificación de los expertos (Stehr 2016, 202). Allá donde los enunciados científicos no son indiscutibles y continúa habiendo intereses contrapuestos que ponderar, la democracia es inevitable y necesaria. Solo ella es capaz en última instancia de manejar conforme a criterios de legitimidad las incertidumbres y el pluralismo de valores e intereses que se ponen en juego siempre que nos enfrentamos a graves impactos medioambientales.

La protección del medio ambiente requiere fortalecer la democracia y no debilitarla. Es cierto que, en ocasiones, los problemas ecológicos podrían gestionarse mejor protegiéndolos de la presión popular, pero también abriendo esa gestión a la crítica y a la participación ciudadana. La política medioambiental y contra el cambio climático debe ser compatible con la democracia; si no, además de una amenaza contra el entorno físico, tendríamos otra contra nuestra forma de vida civilizada (Baber / Barlett 2005; Dryzek / Stevenson 2011).

BIBLIOGRAFÍA

- ACHEN, Christopher / BARTELS, Larry (2016): *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton University Press.
- ADORNO, Theodor W. (1975): «Etwas fehlt... über die Widersprüche der utopischen Sehnsucht. Ein Gespräch mit Theodor W. Adorno», en Rainer Taub y Harald Wieser (eds.), *Gespräche mit Ernst Bloch*, Fráncfort, Suhrkamp, pp. 58-77.
- BABER, Walter / BARLETT, Robert (2005): *Deliberative Environmental Politics: Democracy and Ecological Rationality*, Cambridge, MIT Press.
- BEESON, Mark (2010): «The coming of environmental authoritarianism», *Environmental Politics* 19, pp. 276-264.
- BERTMAN, Stephen (1998): *Hyperculture: The Human Cost of Speed*, Westport, Praeger.
- BOHMAN, James (1996): «Republican Cosmopolitanism», *The Journal of Political Philosophy* 12/3, pp. 336-352.
- BOURG, Dominique / WHITESIDE, Kerry (2010): *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, París, Seuil.
- BRENNAN, Jason (2016): *Against Democracy*, Princeton University Press.
- BURNELL, Peter (2012): «Democracy, democratization and climate change: Complex relationships», *Democratization* 19/5, pp. 813-842.
- CHAN, Wing / CLAYTON, Matthew (2006): «Should the voting age be lowered to sixteen? Normative and empirical considerations», *Political Theory* 37/3, pp. 323-350.
- COLEMAN, Andrew (2012): *Intergenerational transfers and public policy*, Wellington, New Zealand Treasury.
- COLOMER, Josep (2001): *Political Institutions*, Cambridge University Press.
- CONGLETON, Roger (1992): «Political Institutions and pollution control», *Review of Economics and Statistics* 74/3, pp. 412-421.
- DEWEY, John (1988) [1927]: *The Public and Its Problems*, Vol. 2, *The Later Works, 1925-1953*, ed. Jo Ann Boydston, Carbondale and Edwardsville, IL., Southern Illinois University Press.
- DONALDSON, Sue / KYMLICKA, Will (2011): *Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights*, Oxford University Press.
- DRYZEK, John (2001): «Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy», *Political Theory* 29/5, pp. 651-669.
- DRYZEK, John / STEVENSON, Hayley (2011): «Global democracy and earth system governance», *Ecological Economics* 70, pp. 1856-1874.

- FREUND, Alexandra / BLANCHARD-FIELDS, Freda (2014): «Aged-related differences in altruism across adulthood: Making personal financial gain versus contributing to the public good», *Development Psychology* 50/4, pp. 1125-1136.
- GOODIN, Robert (2003): *Reflective Democracy*, Oxford University Press.
- GONZÁLEZ-RICOY, Íñigo / GOSSERIES, Axel (2016): *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press.
- GÖPEL, Maja / ARHELGER, Malte (2010): «How to protect future generations' rights in European governance», *Intergenerational Justice Review* 10/1, pp. 3-9.
- GOSSERIES, Axel (2004): *Penser la justice entre les générations*, Paris, Aubier.
- GUTMANN, Amy / THOMPSON, Dennis (1996): *Democracy and Disagreement. Why Moral Conflict Cannot Be Avoided in Politics, and What Should Be Done about It*, Harvard University Press.
- (2004): *Why Deliberative Democracy*, Princeton University Press.
- HABERMAS, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurtheorie des Rechts und demokratischen Rechtsstaats*, Fráncfort, Suhrkamp.
- HEKMAN, Susan J. (2004): *Private Selves, Public Identities: Reconsidering Identity Politics*, Pennsylvania State University Press.
- HOBBS, Thomas (1972) [1651]: *The Citizen: Philosophical Rudiments Concerning Government and Society*, ed. B. Gert, Nueva York, Garden City [ed. Española, *De Cive*, trad. de Carlos Mellizo, Madrid, Alianza editorial, p. 157].
- JEFFERSON, Thomas (1984): *Writings*, ed. Merrill D. Peterson, Nueva York, The Library of America.
- JOERGES, Christian / NEYER, Jürgen (1997): «From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalisation of Comitology», *European Law Journal*, 3/3, pp. 273-299.
- JONAS, Hans (1984): *The Imperative of Responsibility: In Search of an Ethics for the Technological Age*, Chicago, University of Chicago Press.
- (1992): *Philosophische Untersuchungen und metaphysische Vermutungen*, Fráncfort, Inzer.
- KUKATHAS, Chandran (1998): «Liberalism and Multiculturalism», *Political Theory* 26/5, pp. 686-699.
- KYMLICKA, Will (1995): *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.
- LEACH, Jeremy / HANTON, Angus (2015): *Intergenerational Fairness Index*, Londres, Intergenerational Foundation.
- LEFORT, Claude (1986): *The Political Forms of Modern Society. Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*, ed. J. B. Thompson, Cambridge, Mass., MIT Press.

- LOVELOCK, James (2009): *The Vanishing Face of Gaia: A Final Warning*, Nueva York, Basic Books.
- MAYNTZ, Renate (2009): *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, Fráncfort, Campus.
- NEYER, Jürgen (2012): *The Justification of Europe. A Political Theory of Supranational Integration*, Oxford University Press.
- NICOLAÏDIS, Kalypso / SHAFFER, Gregory (2005): «Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government», *Michigan Review of International Law* 68, pp. 267-322.
- NORRIS, Pippa (2015): *Why Elections Fail*, Cambridge University Press.
- NUSSBAUM, Martha / SUNSTEIN, Cass, eds. (2006): *Animal Rights*, Oxford University Press.
- PATEMAN, Carole (1988): *The Sexual Contract*, Stanford University Press.
- PREUSS, Ulrich K. (1979): «Politische Ordnungskonzepte für die Massengesellschaft», en Jürgen Habermas (ed.), *Stichworte zur Geistigen Situation der Zeit*, Fráncfort, Suhrkamp, pp. 340-377.
- RAZ, Joseph (1986): *The Morality of Freedom*, Oxford University Press.
- RODRÍGUEZ Ruiz, Blanca / RUBIO-MARÍN, Ruth (2008): «The gender of representation: On democracy, equality, and parity», *International Journal of Constitutional Law*, 6/2, pp. 287-316.
- (2012): «On Parity, Interdependence and Women's Democracy», en Beverley Baines / Daphne Barak-Erez / Tsvi Kahana (eds.), *Feminist Constitutionalism: Global Perspectives*, Cambridge University Press, pp. 188-203.
- ROSANVALLON, Pierre (2011): «The Metamorphoses of Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity», *Constellations* 18/2, pp. 114-123.
- (2018): *Refonder la démocratie pour le bien public*, Toulouse, Privat.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (2009) [1762]: *Emile ou de l'éducation*, París, Flammarion.
- RUBIO-MARÍN, Ruth (2012): «The achievement of female suffrage in Europe: on women's citizenship», *International Journal of Constitutional Law* 12 / 1, pp. 4-34.
- SCOTT, Joan W. (2005): *Parité: Sexual Equality and the Crisis of French Universalism*, Chicago, University of Chicago Press.
- SHAW, Jo (2003): «Sovereignty and the Boundaries of the Polity», en Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition. Essays in European Law*, Oxford, Hart, pp. 461-500.
- SHEARMAN, David / SMITH, Joseph W. (2007): *The Climate Change and the Failure of Democracy*, Westport, Praeger.
- SINGER, Peter (1975): *Animal Liberation*, Nueva York, HarperCollins.
- (1999): *Practical Ethics*, Cambridge, Cambridge University Press.

- SMITH, Graham (2014): «(Not) dealing with climate change: Democracy, institutional design and the long-term», documento preparado para la Conferencia Internacional Anual de la Political Studies Association, Manchester.
- SMITH, Rogers M. (2003): *Stories of Peoplehood*, Cambridge University Press.
- STEHR, Nico (2016): *Information, Power, and Democracy. Liberty is a Daughter of Knowledge*, Cambridge University Press.
- TREMME, Jörg (2006): «Establishing intergenerational justice in national constitutions», en J. Tremmel (ed.), *Handbook of intergenerational justice*, Chetelham, Edward Elgar.
- (2015): «Parliaments and future generations – The Four-Power-Model», en D. Birnacher / M. Thorseth (eds.), *The Politics of Sustainability: Philosophical Perspectives*, Londres, Routledge.
- TULLY, James (1995): *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge University Press.
- VAN PARIJS, Philippe (1998): «The disenfranchisement of the ederly, and other attempts to secure intergenerational justice», *Philosophy and Public Affairs* 27/4, pp. 292-333.
- VAN REYBROUCKE, David (2016): *Against Elections. The Case for Democracy*, Londres, Bodley Head
- VANHUYSSSE, Pieter (2013): *International Justice in Ageing Societies: A Cross-National Comparison of 29 OECD Countries*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

La igualdad democrática

«El defecto en el cielo pluralista es que el coro celestial canta con un fuerte acento de clase alta».

ELMER ERIC SCHATTSCHEIDER 1960, 35

Vivimos en medio de una creciente desconfianza hacia la mediación política y extasiados ante las posibilidades democratizadoras de la desintermediación. Nuestras prácticas políticas necesitan, sin duda, enriquecerse a través de la participación y eventualmente verse sacudidas por los movimientos sociales, pero eso no asegura una democracia más igualitaria. La mejor defensa de lo que estoy llamando una democracia compleja –en la que hay también representación y deliberación– es la apelación a la igualdad política, que únicamente se garantiza mediante determinados procesos de mediación política. Se dibuja así un concepto de legitimidad que puede ir más allá de la estéril contraposición entre consentimiento popular y resultados, contraposición de la que vive el actual antagonismo entre populistas y tecnócratas.

14.1. MEDIACIÓN Y DESINTERMEDIACIÓN DEMOCRÁTICA

En el núcleo de las teorías de la democracia hay siempre una tensión entre inmediatez y construcción. Podríamos decir que la historia de la democracia es la sucesión de momentos de mediación y momentos de desintermediación, que hay tanto una construcción como un desorden

democráticos. Puede que actualmente el punto de equilibrio se haya situado más cerca del polo de la mediación (en las prácticas institucionales y los modos de gobernar), pero vivimos en medio de una ilusión democrática de desintermediación (en los discursos y las movilizaciones). Lo primero se debe a la complejidad de los asuntos políticos y a los límites de la acción de gobernar, mientras que lo segundo es posible por la experiencia de inmediatez que proporcionan las tecnologías que permiten el acceso sin mediaciones a la información, la instantaneidad de la comunicación y las decisiones. En el ámbito de la filosofía política las acusaciones de elitismo hacia la mediación democrática y la equiparación de desintermediación y democracia se han convertido en cómodas verdades dominantes. El «eje del mal» estaría formado por la tecnocracia, los expertos, la distancia, la representación, la deliberación, mientras que entre los «santos inocentes» se cuentan la participación, la transparencia y la voluntad popular. Estoy convencido de que la renovación del pensamiento democrático pasa hoy por rescatar a los «sospechosos habituales» de su precipitada condena (reformulándolos de manera que resulten democráticamente aceptables) y examinar hasta qué punto las soluciones convencionales llevan consigo paradojas, límites e incluso pueden resultar, bajo determinadas condiciones, regresivas desde un punto de vista democrático. Voy a analizar aquí principalmente una de esas ideas contraintuitivas: que en las mediaciones haya más posibilidades de promover la igualdad democrática que en las desintermediaciones.

Si esta perspectiva resulta de entrada un poco provocadora es porque nuestros discursos y prácticas de democratización son básicamente rousseaunianos y entienden el fortalecimiento de la democracia como aumento de la participación (Pateman 1970; Barber 1984); desarrollan de diversos modos aquella identificación de la democracia con el autogobierno directo y del gobierno representativo con una forma aristocrática de poder, de manera que la democracia representativa resulta ser, en el mejor de los casos, un sustituto instrumental de formas más fuertes de democracia, un desafortunado compromiso entre el ideal de la democracia directa y la complejidad de la sociedad actual. Sobre este error de apreciación han

llamado la atención Plotke (1997) y Urbinati (2006), señalando hasta qué punto la representación es crucial para constituir nuestras prácticas democráticas. Para los partidarios de la inmediatez política, la democracia representativa sería la segunda mejor opción cuando no es posible la democracia directa, sin advertir que la democracia «indirecta» puede mejorar no solo los resultados de las decisiones colectivas sino también su democraticidad, concretamente –pese a lo que pueda parecer– la igualdad democrática.

La ambición democrática nunca ha dejado de estar alimentada por la ilusión de un origen natural sobre el que se ha ido sedimentando una artificiosidad que la desfigura. El reencantamiento de la democracia se plantea frecuentemente como una vuelta a los orígenes, al contrato inicial, la posición original, los formatos de la comunidad, la confianza acreditada en las relaciones personales. Al mismo tiempo, sobre la concepción de la democracia pesa mucho lo que Rosanvallon llama «cultura de la unanimidad», que ha caracterizado a la búsqueda del bien común en un largo periodo de la historia de la humanidad, desde el Imperio romano hasta las ciudades-Estado italianas, pasando por la Iglesia de los primeros siglos, versiones de lo que Carl Schmitt denominó la *jubelnde Akklamation*, la gozosa aclamación. Ciertas formas de participación no se concebían como un contraste de puntos de vista, sino como actos de aclamación que fortalecían la unidad y la salud de la comunidad (Rosanvallon 2008). En el fondo, se pensaba que la identificación del bien común no era una tarea especialmente difícil. Como observó Schumpeter (1942, 250), para los filósofos del siglo XVIII el bien común era algo tan evidente que cualquiera era capaz de reconocerlo, de manera que su ignorancia solo podía explicarse por el interés, la estupidez o la mala voluntad.

Todo esto se habría perdido desde el momento en que se despersonalizaron las relaciones, aumentaron las distancias o se incrementaron la densidad institucional y la mediación representativa hasta configurar una maraña administrativa, comisiones de expertos, élites burocráticas... Ahora, con los nuevos movimientos sociales y las posibilidades digitales, estaríamos en un momento ideal para la

redemocratización en la medida en que fuéramos capaces de recuperar la espontaneidad democrática perdida. Este planteamiento tiene mucho de mistificación de los orígenes, pero, lo que es más importante, nos impide entender la lógica que ha dado lugar a dicha complejidad (que incluye también procedimientos democráticamente injustificables) y abordar la transformación de la democracia con algo más que con un relato que dé a entender que hubo algo maravilloso que se estropeó en un determinado momento. Divisadas las cosas desde este trasfondo mistificado, todo el desarrollo de la democracia no puede ser considerado más que como un debilitamiento de la participación democrática en los grandes y complejos formatos sociales en los que se ha ido realizando.

Ahora bien, en una democracia compleja, lo que se debilita no son tanto las posibilidades de participación como la verosimilitud y conveniencia de esa cultura política de la aclamación; se quiebra esa voluntad general indiferenciada y compacta entre otras cosas porque el desarrollo de la democracia viene acompañado por el despliegue de la conciencia individual, los derechos y la diferencia. Para asegurar, al mismo tiempo, la eficacia de la subjetividad colectiva y los derechos de la subjetividad individual, las sociedades democráticas se ven obligadas a desplegar toda una arquitectura institucional que resuelva esa tensión en compatibilidad. La espontaneidad popular es incapaz de articular todo eso con equidad. Una democracia tiene que equilibrar la participación ciudadana con el Estado de Derecho, la protección de las minorías, la división del poder y las instituciones representativas, lo que desde una perspectiva «inmediatista» será considerado como una excusa para no permitir que se realice la voluntad popular. Pero lo cierto es que esas instituciones de la mediación política no tienen otra justificación que asegurar la igualdad de *todos*, de manera que *todo* el proceso político responda verdaderamente a la voluntad popular. ¿Cómo es esto posible en grandes formatos o cuando la voluntad inicial se transforma de hecho para integrar a otros y esos otros valores? ¿Podemos seguir considerando como democracia real a esa mediación que a veces hace irreconocible la inicial autorización popular?

Si la igualdad política es algo que debe construirse es porque el punto de partida de la movilización política y su despliegue espontáneo no son igualitarios. En una democracia compleja la participación activa de los ciudadanos no basta para legitimar la democracia. El principio democrático de igualdad en la influencia de toda la ciudadanía en las decisiones políticas es algo que no puede lograrse sin participación, pero que también puede malograrse con «demasiada» participación porque esta no necesariamente es un instrumento igualitario, pues con frecuencia ratifica e incluso amplía las asimetrías presentes en una sociedad. Para corregir esas asimetrías hace falta una determinada arquitectura institucional y con ello entramos en una lógica en la que las formas espontáneas de configuración de la voluntad política (la estructura antagonista, la agregación o la mera impugnación y la protesta) sirven más bien poco; son necesarios procedimientos, acuerdos, transacciones y compromisos, que desde el punto de vista de la inmediatez populista parecerán artificiosidades que enmascaran la voluntad popular, mientras que desde la perspectiva tecnocrática se defienden como una inevitable neutralización del poder popular para llevar a cabo políticas racionales. Mi argumentación –frente a unos y otros– es que tal mediación debe ser justificada en términos de «construcción de la voluntad política», de manera que haya más y mejor voluntad popular al final que al principio del proceso político, más igualdad democrática con mediaciones institucionales que sin ellas. Voy a argumentar en favor de la superioridad de la concepción deliberativa de la democracia, pero no, como suele ser habitual, porque sus decisiones sean mejores, sino porque son más igualitarias.

14.2. LOS BENEFICIOS POLÍTICOS DEL «DESORDEN» DEMOCRÁTICO

Las democracias tienen que estar abiertas a la toma en consideración de nuevas perspectivas que habían sido desatendidas en los procesos instituidos, que no estaban recogidas en las agendas políticas o con la

prioridad que a tales asuntos les debería corresponder. No hay democracia sin esa posibilidad de «desordenar» el poder constituido. Este momento de alteración puede entenderse de diversas maneras e instar a prácticas de movilización política muy diferentes. En ocasiones será la solemne consagración de un «momento» constitucional, desde la constatación de que «pueden producirse cambios sustanciales en el derecho constitucional fuera del procedimiento del artículo V cuando hay niveles inusualmente altos de atención popular a cuestiones de importancia constitucional» (Ackerman 2007); se puede formular este momento como una crítica a la democracia deliberativa: no se trata de añadir un nuevo argumento a la discusión establecida sino de «hacernos reflexionar sobre lo que estamos haciendo» (Young 2001, 687); cabe entenderlos como una «provocación permanente» (Tully 1999) o actos de ciudadanía que «marcan una diferencia cuando rompemos rutinas, interpretaciones y prácticas» (Isin 2009, 379); estos procesos de radicalización democrática tendrían como objetivo generar una política «antiesencialista para evitar la exclusión de individuos o grupos en la formación del orden social» (Rasmussen / Brown 2002, 175); también se ha resaltado en estos actos de «iteración democrática» la capacidad «juris-generativa» del activismo político (Benhabib 2006). O por decirlo con el lenguaje artificioso de la teoría de sistemas: «La protesta compensa el déficit manifiesto de reflexión de la sociedad moderna» (Luhmann 1991, 153). Incluso un pensador tan poco dispuesto a los sobresaltos como Habermas (1992) reconoce que los procesos informales son tan importantes como los formales para la conquista de la igualdad política (1992). En definitiva: la mayor parte de los grandes temas que se han popularizado en las democracias contemporáneas no lo han sido gracias a los partidos, los gobiernos o los parlamentos, sino por la opinión pública desorganizada o los movimientos sociales, es decir, «a través de redes de monitoreo del poder que funcionan en paralelo a –y a menudo en contra de– los mecanismos ortodoxos de la representación basada en los partidos» (Keane 2009, 721; Habermas 1992, 461; Rucht 1997, 396).

Las principales teorías de la democracia deliberativa también recogen esta capacidad de descentramiento propia de un espacio público con una

dimensión espontánea que no resulta regulable, y precisamente esta irregularidad es una fuente de renovación de la vida política. «La incertidumbre de los procesos de decisión democrática no es un defecto, sino precisamente su fortaleza normativa» (Bohman 2002, 81). Mientras que en los procesos democráticos institucionalizados, como los que tienen lugar en los parlamentos, se ponderan y confrontan puntos de vista e intereses ya organizados, la opinión pública irregular tiene una función de «descubrimiento» (Habermas 1992, 373) en la medida en que llama la atención sobre ciertos problemas o proporciona informaciones relevantes. La formación institucionalizada de la voluntad debe permanecer «permeable, sensible y receptiva para las propuestas, temas y contribuciones, las informaciones y los argumentos» provenientes de la esfera pública (Habermas 1992, 224). Este es un presupuesto ineludible para que la ciudadanía pueda presuponer que todos han tenido la misma capacidad de influir en las decisiones colectivas. No es una condición suficiente para garantizar la igualdad democrática, pero sí necesaria.

¿Y por qué la implicación popular, tan imprescindible, no produce necesariamente una mejor democracia? Pues básicamente porque no garantiza la igualdad política. No podemos dar por sentado que esta «recombinación» va a dar lugar necesariamente a una situación más igualitaria. Es cierto que no hay renovación democrática sin que esté abierta la posibilidad de redefinir el juego, pero no tenemos ningún motivo para concluir que cualquier redefinición constituye necesariamente una mejora.

Para entender equilibradamente las posibilidades y los límites de la participación hemos de tomar en cuenta su naturaleza en general y en el momento presente. Estamos asistiendo a un cambio en las formas del activismo político. La gente desea ser implicada en el proceso político, pero en los términos en los que ellos mismos quieren, de manera intermitente, parcial y esporádica (Hibbing / Theiss-Morse 2002). El nuevo activismo es individualista, puntual, orientado hacia cuestiones que se refieren a los estilos de vida y crecientemente apolítico (Norris 2002, 188). La teoría política que confía la mejora de la democracia fundamentalmente a la implicación ciudadana concibe la soberanía popular como algo exterior al

sistema político institucional, muy similar a las formas de resistencia premoderna contra la autoridad, pero no como implicación activa en los procedimientos de la política representativa. El poder constituyente así entendido tiene inevitablemente una dimensión antiinstitucional. De ahí la importancia que conceden a conferencias, ocupaciones, protestas y movimientos en los que se aparenta ejercer un verdadero contrapoder y se escenifican foros de una «verdadera democracia». Buscan así una eficacia inmediata de la voluntad popular, lo que políticamente solo puede ser en términos negativos y antipolíticos. Además, la mayor parte de estas intervenciones pueden caracterizarse como propias del «soberano negativo», que protesta, paraliza e impide, mientras que la soberanía positiva que consistiría en construir efectivamente una voluntad popular alternativa se encuentra con grandes dificultades para abrirse paso, entre otras cosas a causa de la debilidad institucional a la hora de traducir en acción un espacio público tan plural.

Pero las limitaciones del intento de mejorar la democracia por el solo procedimiento de ser lo más fieles que sea posible al «mandato popular», de incrementar la participación y favorecer la implicación de la sociedad en los procesos de decisión proceden fundamentalmente de su desigualdad. Las mismas desigualdades presentes en la sociedad se reflejan en la movilización política. Los estudiosos del asunto aseguran que generalmente participan más los ricos y con más educación (Pattie / Seyd / Whiteley 2003). Al mismo tiempo, el universo de la protesta organizada no pocas veces refleja una polarización artificial y reproduce nuevas formas de elitismo. Aquellos que tienen un mayor interés en la participación o una voz más alta suelen terminar imponiéndose (Mansbridge 1983, 248). Al igual que hay una profesionalización de la política, también la hay de la protesta y el activismo. Como casi todas las cosas, también el saber político está desigualmente repartido (Habermas 1992, 395; Berger / Luckmann 1966, 28). Dahl (1989, 323) vio en la desigualdad de las capacidades cognitivas la verdadera causa de la desigualdad política. La distribución asimétrica del conocimiento se traduce en los datos de participación, que aumenta con el nivel de formación, ingresos y estatus profesional (Gabriel / Brettschneider

1998, 287; Gabriel 2004, 323; Petersen / Hierlemann / Vehrkamp / Wratil 2013, 12). Hay otra fuente de desigualdad, sobradamente conocida, en la llamada «brecha digital» (Schenk / Wolf 2006, 258). Las promesas de que el nuevo espacio digital conduciría necesariamente a una desintermediación con efectos democratizadores se han revelado exageradas. En internet, como en otros ámbitos de la sociedad, las capacidades y posibilidades de participación están distribuidas de manera muy desigual y las instituciones han de tenerlo en cuenta. Pese al entusiasmo digital, los foros *on line*, por ejemplo, se caracterizan por una gran homogeneidad y una mayor presencia de posiciones extremistas.

Pero hay también una cuestión de fondo, de modelo de ciudadanía, que está detrás del entronizamiento de las formas de participación directa. En general, la democracia directa es atractiva para el ciudadano pasivo-consumidor, es decir, para quienes están poco interesados en exponer sus opiniones e intereses frente a otros en el espacio público y prefieren formas plebiscitarias de decisión, es decir, hacer valer su voluntad, sin filtros ni modulaciones deliberativas, en el sistema político. La democracia directa y las formas plebiscitarias de decisión son instrumentos de carácter apolítico y si gozan de mayor prestigio del que se merecen es porque forman parte de ese tono general de democracia sin política que caracteriza a nuestras sociedades. En esta celebración de «la sabiduría de las masas» (Surowiecki 2006), como agentes del mercado o como miembros de la multitud, terminan unos y otros compartiendo la misma lógica de una sociedad autogobernada sin mediaciones institucionales o de unos mercados desregulados. Ese ciudadano consumidor, sin mediaciones institucionales, consagra la tiranía del presente sobre el futuro y de los intereses de quienes pueden presionar ahora contra los intereses de los ausentes. Nuestras democracias tienen que ser examinadas desde un punto de vista normativo que asegure no solo la igualdad entre, por así decirlo, quienes «están presentes» (porque tienen acceso a la participación, forman parte del electorado o tienen capacidad de presionar), sino que amplíe su responsabilidad incluyendo entre sus obligaciones la protección de bienes que no están vinculados al corto plazo, de determinados bienes comunes

transnacionales o de los derechos de las generaciones futuras. Aquí se juega otra dimensión de la igualdad política tan importante al menos como la que debe regir entre los miembros del electorado realmente existente.

¿Por qué no plantear la igualdad democrática de un modo más exigente, de manera que no solo sean más iguales los sujetos que ya están formando parte de los procesos de decisión, sino que se considere si hay más sujetos que deban ser tomados en cuenta? En esta línea se propone avanzar la propuesta de que todos los afectados por las decisiones sean también de algún modo sujetos de tales decisiones. Esto parece más posible desde un modelo deliberativo que desde uno electoral, porque el ámbito deliberativo está muchas veces articulado a partir de comunidades epistémicas transnacionales y sobrepasa así el cuadro estricto de la democracia electoral, circunscrito al espacio de los estados nacionales. La democracia de tipo deliberativo ha sido celebrada por algunos como un cauce para la democratización en los formatos supranacionales, para cuyos «límites fluidos» (*fluid boundaries*) lo que importa es la participación de los afectados por una decisión y no de dónde sean (Joerges 2002; Besson 2006, 185; Erman / Näsström 2013), y denostada por otros como un alejamiento tecnocrático de la voluntad popular (Buchstein / Jörke 2003; Schaal / Heidenreich 2007). No voy a entrar aquí en ese debate. Solo quiero señalar que si es cierto lo primero no puede serlo lo segundo, pues si las formas deliberativas de democracia permiten tomar en consideración intereses más amplios que los del propio electorado, entonces son más «populares» que las «democracias electorales», más inclusivas y menos parroquiales. En este sentido, escapar del formato de lo que podríamos llamar «democracia electoral» no serviría para alejarse de la gente, sino para incluir a más gente.

No hay fórmula alternativa frente a la democracia representativa que garantice mejor el pluralismo y la equidad (lo cual no quiere decir que esto se consiga siempre o no sea manifiestamente mejorable). Todas las otras formas de intervención democrática suelen hacerlo mucho peor. No quiero decir con ello que la democracia representativa garantice necesariamente la igualdad política, pero sí que la igualdad política no puede asegurarse sin las instituciones de la democracia representativa. Esto puede formularse

también como una exigencia normativa: la «construcción representativa» no debe justificarse tanto en términos de eficacia en la toma de decisiones o de inevitabilidad de mediación donde no resulta posible la democracia directa (que sería la mejor opción), sino porque proporciona una mayor igualdad que las formas de democracia directa. Si lo que he llamado «desorden democrático» se justifica en términos de inclusión (de intereses o personas que no estaban suficientemente atendidos en las prácticas institucionales dominantes), la mediación política (la construcción representativa y sus prácticas deliberativas) tiene una dimensión similar que complementa a la primera: corregir la desigualdad y ampliar el entorno de los sujetos y los temas que son tomados en consideración.

Así pues, en una democracia constituida y constituyente debe haber un flujo entre la calle y las instituciones, entre la opinión pública y los procesos formales de deliberación parlamentaria. Por su parte, las instituciones de la democracia representativa tienen la función de introducir la diversidad de perspectivas sociales ponderando de manera especial las posibles asimetrías de poder que se dan en todo espacio escasamente regulado. Una de las obligaciones del sistema político es «reconocer los intereses no articulados» (Gabriel / Brettschneider 1998, 258). Efectivamente, aquí los procesos institucionales pueden actuar como filtros cuya única justificación es evitar la dominación de aquellas posiciones que son más ruidosas porque se benefician de los desequilibrios de poder que existen en la sociedad desregulada. En este sentido, la función de las instituciones en una democracia representativa es doble y ambas tienen que ver con la salvaguarda de la pluralidad y la igualdad, que son esenciales para la legitimación del orden político: 1) La inclusión del mayor número posible de puntos de vista e intereses en el proceso político, y 2) la ponderación del peso real de tales puntos de vista e intereses corrigiendo sus asimetrías. Podríamos añadir una tercera, que no tiene tanto que ver con la igualdad formal, sino con la eficacia de esa voluntad igualitariamente configurada: la transformación de formas meramente negativas de intervención política en decisiones colectivas capaces de modificar

precisamente esas realidades sociales cuya denuncia está en el origen de muchos de nuestros movimientos sociales.

14.3. UNA JUSTIFICACIÓN IGUALITARIA DE LA MEDIACIÓN DEMOCRÁTICA

Los procesos de la política institucionalizada dan siempre la impresión de estar ahí para reducir el poder de la voluntad popular en la medida en que frenan su espontaneidad, ponderan los intereses, generan una distancia que desempodera a la gente. Mi objetivo es mostrar aquí que la justificación de cualquier mediación democrática (y la función desde la cual hay que criticarla cuando no se hace bien) es exactamente la contraria: incluir toda la pluralidad de las perspectivas sociales en los procesos políticos de decisión, corregir la mera igualdad formal de los individuos y trascender la inmediatez de sus intereses de modo que los procesos políticos de representación y decisión, lejos de enmascarar una supuesta voluntad popular original pura, configuren una voluntad popular más reflexiva e incluyente. La tarea de la política no es conseguir un equilibrio entre las voluntades políticas ya constituidas, sino la formación de una voluntad política común que no existía con anterioridad.

La concepción agregativa de la democracia tiende a pensar que la igualdad política de los ciudadanos se consigue cuando los intereses y preferencias de la ciudadanía no son filtrados o reelaborados, sino cuando pueden expresarse sin mediaciones en unas elecciones libres y secretas, en plebiscitos o actos explícitos de participación. Para algunos, la deliberación supondría una intervención paternalista sobre tales intereses y preferencias, que dañaría precisamente la igualdad de todos los participantes a la hora influir en la toma de decisiones (Schaal / Heidenreich 2007, 27). Ahora bien, pensar que la igualdad democrática está solo al principio y que la mediación deliberativa es la culpable de introducir desigualdad en un proceso que debería ser el despliegue natural de una supuesta igualdad espontánea de los individuos es desconocer las asimetrías en las que de

hecho vivimos y que solo un proceso de construcción democrática puede reequilibrar. Una mediación democrática que no «añadiera» nada a la voluntad de todos, a su mera agregación, podría dar lugar a similares deformaciones de esa voluntad que su secuestro por una élite manipuladora. Del mismo modo que hay desigualdades políticas producidas por la mediación, también las hay por falta de mediación.

Para entender esto hay que volver a pensar la conexión entre democracia y representación. Una democracia representativa basada en las elecciones realiza dos cosas en el mismo acto: constituye *una* comunidad política y acredita el valor de la misma libertad individual de *todos*. «Cuando votamos hacemos dos cosas al mismo tiempo: contribuimos a formar un gobierno o una oposición y buscamos una representación de nuestras posiciones y preferencias. Esto significa que las elecciones no son solo una carrera que alguien gana a expensas de otros, sino una manera de participar en la creación de un cuerpo representativo» (Urbinati / Warren 2008, 398). Entendida de este modo, la representación no implica un debilitamiento del componente participativo de la democracia, sino un cambio de significación. Trata de compatibilizar la construcción de la comunidad política con el ejercicio del derecho individual a la autodeterminación política, es decir, la promesa democrática de desarrollar toda y la misma libertad individual en el marco de un espacio político común. La representación permite garantizar la pluralidad de lo político, algo que no ocurre con la democracia directa. En una sociedad compleja y diferenciada solo la representación consigue que una pluralidad de sujetos sea capaz de actuar sin anular esa pluralidad. En este sentido la representación no es un inconveniente, sino una capacitación para que la sociedad actúe políticamente, y al mismo tiempo garantiza el mantenimiento de su diversidad. Si hay representación política es porque hay que mantener al mismo tiempo el pluralismo de la sociedad y su capacidad de actuar, el *demos* y el *cratos* de la democracia.

Si defiendo que la mediación política en una democracia compleja puede proporcionar más igualdad que la simple agregación es porque apunto a un concepto de igualdad más sofisticado. No me estoy refiriendo a

la igualdad en el *input*, a la igualdad en la participación procedimental, sino a una igualdad más compleja y real: la igualdad consistente en que las decisiones colectivas puedan ser consideradas, al mismo tiempo, como decisiones comunes y como decisiones que tienen su origen en la autodeterminación individual, es decir, como decisiones *de todos* y de *cada uno*, aunque no todos hayan dado su consentimiento al *contenido* de la decisión. La promesa democrática de libre autodeterminación en sociedad solo se cumple si los implicados en una decisión tienen razones para considerarla de alguna manera suya en la medida en que tales decisiones han sido adoptadas sin exclusión.

Los procesos políticos permiten mejorar la identificación de los intereses particulares, de manera que los individuos puedan reconocer en la decisión final no solo que es de mejor calidad (argumento preferido por los tecnócratas, partidarios de la efectividad y la «legitimación *output*»), sino también más «suya» (que sería la perspectiva populista o radical-democrática, basada en la «legitimidad *input*»). Así pues, la justificación última de la democracia deliberativa no es solo epistémica, sino también democrática. Aunque generalmente la democracia deliberativa haya sido defendida con una cierta mala conciencia en relación con la igualdad de los ciudadanos (en la medida en que introduce el factor del saber experto o desborda los límites del electorado –*constituency*– para dar lugar a procesos de democracia transnacional), la causa de la igualdad democrática puede defenderse mejor desde una concepción mediada, compleja y constructiva de la democracia que desde la espontaneidad voluntarista. Hay más ambición igualitaria en la concepción deliberativa de la democracia que en sus versiones populistas o liberales.

La igualdad meramente procedimental es mucho menor que la igualdad resultante de poder considerar como propias –por la corrección que el proceso político realiza sobre la mera igualdad de la agregación– las decisiones democráticamente adoptadas. La teoría deliberativa está interesada tanto en la igualdad procedimental como en la igualdad sustancial en cuanto al resultado de la deliberación. Uno puede estar de acuerdo con el procedimiento, pero no reconocerse en el resultado del

procedimiento; lo ideal desde el punto de vista democrático es que podamos dar por bueno el *procedimiento* y el *resultado*, aunque no estemos de acuerdo con el *contenido*.

Las concepciones agregativas y deliberativas de la democracia tienen en común su exigencia de procedimientos legítimos y su indiferencia respecto del contenido de la decisión; ambas saben que un procedimiento correcto puede desembocar en decisiones de cuyo contenido cualquiera puede disentir. Lo que las diferencia es su valoración del proceso democrático. La democracia agregativa no tiene argumentos para asentir en el resultado de la decisión, considerarla como propia, salvo el procedimiento, y nada asegura que un procedimiento legítimo vaya a dar un resultado satisfactorio. La democracia deliberativa plantea la posibilidad de que, bajo la condición de que el proceso deliberativo cumpla los requisitos adecuados, es posible estar de acuerdo con el *resultado* de la decisión sin necesidad de aprobar su *contenido*. Se esté o no conforme con el contenido final de las decisiones, cualquiera puede entender que no es la simple resultante de un proceso agregativo, sino la decisión de la sociedad en su conjunto institucionalmente constituida.

Para entender estas diferencias, que pueden parecer demasiado sutiles, hay que tener en cuenta que los modelos deliberativos surgen como una crítica a la interpretación económica de la democracia liberal pensada en analogía con el mercado como elección social (*social choice*). En esta concepción el proceso democrático no tiene más función que agregar las preferencias individuales (Schumpeter 1942; Downs 1957). A los procesos democráticos les correspondería primariamente, como al mercado, medir el peso de los intereses y distinguir una voluntad mayoritaria de una minoría disidente. Pero si esto fuera así, entonces no estaríamos garantizando una igualdad en la influencia *de todos* sobre las decisiones colectivas, sino únicamente las preferencias *de la mayoría*. El proceso democrático serviría para determinar en manos de qué mayoría está la capacidad de decidir. La única igualdad consistiría en que todos tienen las mismas oportunidades de influir en las decisiones porque cualquiera puede formar parte de la voluntad mayoritaria. Una democracia así entendida es igualitaria solo en el

origen; en el proceso perjudica sistemáticamente a quienes se quedan en minoría. La desconfianza hacia la mayoría, tal como se expresa en algunos de los grandes teóricos de la democracia como Alexis de Tocqueville o John Stuart Mill, tiene su origen precisamente en esta sospecha.

Es cierto que ninguna teoría de la democracia deja sin atender a las minorías, pero en los modelos agregativos la preocupación por la minoría tiene un carácter, por así decirlo, asistencial, de reparación de los daños que una decisión mayoritaria haya podido tener sobre ellos. La preocupación por las minorías viene después del proceso de decisión, para compensar a quien no ha formado parte de dicho proceso. El proceso democrático concebido como una agregación mecanicista de las preferencias no tiene un espacio propio para la incorporación de las minorías a las decisiones colectivas. En ese sentido cabe hablar de una «arrogancia de la agregación» (Goodin 2003, 152). En cambio, tomar en consideración los intereses de las minorías también cuando se trata de aplicar la voluntad mayoritaria implica una mayor calidad democrática que la lógica de la agregación. La democracia no consiste en el sumatorio de las preferencias en conflicto, sino en un proceso de mediación en el que se garantiza en lo posible la misma capacidad de todos para condicionar las decisiones políticas colectivas.

Por supuesto que, por lo general, los procesos de deliberación democrática no acaban en consensos ni tienen por qué hacerlo, sino en decisiones mayoritarias. Si en un proceso semejante los perdedores pueden prestar su asentimiento al resultado final, no es porque estén de acuerdo con el contenido de la decisión, ni porque dicha decisión sea mejor por ser la mayoritaria, sino porque el proceso político ha cumplido una serie de condiciones, más allá de la mera agregación: porque la decisión se ha adoptado tras un tiempo para la argumentación en el que se ha comprobado que la unanimidad no era posible ni las diferencias superables y porque el asunto puede volver a ser en el futuro objeto de una nueva decisión que posibilite en principio configurar unas mayorías diferentes. Y, en última instancia, la democracia no es la presencia de los ciudadanos en los lugares donde se toman las decisiones, sino más bien el hecho de que las

instituciones electivas y los electos pueden ser juzgados por la ciudadanía, de manera que a través de ese juicio, anticipado o retrospectivo, se acredita la igualdad de todos en cuanto a su capacidad de influir en las decisiones colectivas.

14.4. LA LEGITIMACIÓN POPULAR INDIRECTA

Si la mediación política puede hacer más inclusiva la democracia, podemos concluir con un concepto de legitimidad diferente o suplementario de las alternativas actualmente dominantes, para lo que es necesario explicar algo que podríamos llamar la dimensión popular de la legitimación no popular. De este modo se pondría de manifiesto que la clásica distinción entre legitimidad *input* y *output*, útil a efectos de análisis, es demasiado radical y no refleja ni sus zonas de contacto ni sus implicaciones. No abordaré aquí todo el amplio asunto de la legitimidad democrática, sino una de sus dimensiones, que nos permite esbozar el sentido de algo así como una legitimación popular indirecta.

La legitimidad democrática ha sido enunciada, según la célebre formulación de Lincoln, como el gobierno del pueblo y para el pueblo. Esta tensión ha sido formulada con distintos términos y generalmente se ha planteado como un dilema e incluso como una incompatibilidad: entre participación y eficiencia, entre proceso y resultados, entre democracia y efectividad, entre participación y autoridad (Dahl 1994), entre *public inputs* y *policy outputs* (Scharpf 1970 y 1997), entre lo aceptable y lo correcto, entre democracia (más vinculada a los procedimientos) y justicia (que tiene más que ver con los resultados), entre *demos* y *cratos*. Se trata de los dos tipos fundamentales de legitimación sobre los que se asientan nuestras instituciones y discursos políticos: la legitimidad que procede del soporte popular o aceptación de sus decisiones en virtud de los procedimientos democráticos en los que la gente se hace valer (legitimidad *input*) y la legitimidad que los gobiernos acreditan en la medida en que aseguran

bienes públicos y resuelven los problemas de las sociedades (legitimidad *output*).

Desde un punto de vista de estricta democraticidad, el sistema político se justifica más por sus *inputs* que por sus *outputs*, pero el problema no se resuelve estableciendo una suerte de primacía entre ambas dimensiones de la justificación política. Por un lado, es cierto que bajos niveles de legitimidad *input* pueden tener un impacto negativo en la aceptación de las decisiones de gobierno (Quintener / Hooghe / Marien 2011, 399), pero es una ingenuidad dar por sentado que mejores procedimientos de participación aseguran necesariamente resultados que puedan considerarse más igualitarios. La legitimidad *output* o de resultados pone la obligación por el bien común de los dirigentes por encima del sentido común de los dirigidos, pero parece difícil pensar que se pueden realizar buenas decisiones sin alguna participación de los afectados. Hay formas de paternalismo benevolente que podrían responder a las exigencias de una legitimación por los resultados, pero también hay decisiones que cumplen todos los requisitos de una legitimación popular, aunque no son ni eficaces ni justas. Es cierto que la legitimación en términos de resultados no es suficiente, que la calidad de las decisiones no es lo único que importa, y por eso en las democracias contemporáneas se intensifica la exigencia de participación y control. Ahora bien, en nuestra cultura política hay una idealización rousseauiana de la democracia directa que tiene una visión muy mecánica de la legitimidad según la cual nuestros representantes no hacen sino traducir inmediatamente en decisiones legislativas los intereses colectivos formulados por unos electorados que saben lo que quieren con anterioridad a cualquier proceso de formación deliberativa de la voluntad política.

Una vez que nos hemos servido de esta distinción entre lo *input* y lo *output*, ¿podríamos prescindir de ella, como la metáfora de la escalera desechada que propuso Wittgenstein? ¿Y si no fueran dos categorías excluyentes, sino dos caras de una misma realidad que terminan

respondiendo a una misma exigencia? ¿Y si lo que está en juego, en última instancia, es la igualdad política?

Podríamos suavizar igualmente la contraposición si la complementáramos con otra distinción similar: la que diferencia entre aceptabilidad (que subrayaría la calidad de las decisiones) y aceptación (que mide el apoyo empírico real de tales decisiones entre la ciudadanía) (Lauth / Pickel / Welzel 2000), y en ambos casos sería la voluntad popular la instancia decisiva de apelación, directa o indirectamente. Lo primero tiene un carácter hipotético, como si fuera una promesa condicionada, que finalmente debería poder verificarse; lo segundo no siempre es legítimo, como pone de manifiesto el fenómeno del populismo. Desde el punto de vista de la igualdad, la aceptabilidad puede ser más exigente e inclusiva que la aceptación. Por si fuera poco, todo ello debería tomar en cuenta el valor «tiempo», ya que la aceptabilidad permite a los agentes políticos disponer del futuro (anticipar e incluso gobernar, aunque solo sea por un breve espacio de tiempo, contra las fluctuaciones de la opinión pública y el cortoplacismo, sin la presión demoscópica), pero la aceptación pone punto final a la disposición sobre el futuro (limita temporalmente la delegación concedida a los gobernantes, para la que establece un plazo en un procedimiento de verificación y rendición de cuentas). Dicho de otra manera: no hay democracia legítima sin la posibilidad de gobernar al margen de la voluntad popular inmediata, pero todavía menos cuando esa distancia es una licencia incondicionada para que el poder haga en todo momento lo que quiera. De lo que se trata es de hacer girar la democracia sobre el concepto de una voluntad general construida, igualitaria e inclusiva. Tanta delegación y anticipación como sean necesarias, tanta verificación como sea posible, esa podría ser la fórmula de una praxis de gobierno que no quiera ser políticamente contradictoria ni democráticamente injustificable.

Pero todavía cabe pensar en una superación conceptual de la oposición, siempre demasiado grosera, entre democracia y efectividad. De manera que, por seguir con la metáfora, ni siquiera tengamos que volver a utilizar la escalera de Wittgenstein. Algo estaría mal pensado si nuestros sistemas

políticos nos obligaran continuamente a intercambiar eficacia por democracia, a elegir entre competencia y participación. La fuerza con que ha irrumpido en el actual panorama ideológico el eje tecnocracia-populismo testimonia que no hemos encuadrado bien las cosas. La perspectiva de la igualdad nos permite enfocar este dilema desde una perspectiva integradora. ¿Habría algún modo de pensar y resolver simultáneamente las legitimaciones *input* y *output*? Sí, y propongo considerar que la exigencia popular de resultados sintetiza en buena medida las dos legitimidades. Este enfoque no es tecnocrático, sino que tiene un elemento *input* porque incluye las expectativas que la gente se hace de dichos resultados, pero tampoco equivale a otorgar una licencia a la inmediatez del populismo porque incluye una exigencia de resultados. Qué se acepta como resultados positivos es una cuestión que deberá ser zanjada por procedimientos democráticos, pero esa verificación difícilmente puede hacerse sin un debate en el que deben intervenir la argumentación en torno a las valoraciones objetivas de tales resultados. Se trata de un argumento funcional: si queremos ser efectivos, no podemos serlo sin esa legitimidad democrática que proporciona a las políticas y las instituciones una autoridad y validez que el (supuesto) saber experto de los tecnócratas no puede sustituir con una legitimidad de resultados.

Si el concepto de soberanía trata de responder a la pregunta acerca de por qué el soberano hace lo que hace, hoy se trataría más bien de preguntarse qué se espera de la política y qué puede esta garantizar (Vobruba 2009). De este modo, el problema de la fundamentación del poder pierde su absolutismo genealógico. El lugar de un hipotético macrosujeto es ocupado ahora por la gente; donde antes había superioridad jerárquica hay ahora expectativas e intereses. Resultados, sí, pero exigidos y valorados así por la gente, que tiene que disponer de los instrumentos necesarios para verificar el cumplimiento de esas expectativas, para convertir lo justificable en justificado.

14.5. MÁS ALLÁ DEL ANTAGONISMO TECNOCRACIA / POPULISMO

Los conservadores ignoran con demasiada facilidad las asimetrías del poder constituido y tienen demasiado miedo a las posibilidades que abre cualquier proceso constituyente, cualquier intervención abierta del pueblo; de ahí su escaso entusiasmo ante las reformas constitucionales, los movimientos sociales, los plebiscitos o la participación en general. Los populistas, por el contrario, acostumbran a sobrevalorar esas posibilidades y a desentenderse de sus límites y riesgos. Unos dan las alternativas por imposibles y otros, por evidentes. Para los primeros, cualquier cosa que se mueva es un desbordamiento; para los segundos, la espontaneidad popular es necesariamente buena.

Tienen razón los conservadores cuando critican a quienes parecen considerar la democracia como una sucesión de *big bangs* constituyentes, pero su obsesión con la estabilidad se ha revelado paradójicamente como la mayor fuente de inestabilidad. La sociedad democrática es un espacio abierto en el que se plantean muchos desafíos que pretenden al menos revisar si el modo en que se ha institucionalizado la política sigue teniendo sentido o ha generado algún tipo de desventaja injustificable. Los que velan celosamente por el orden establecido aprovechan este momento para argumentar que cualquier modificación debe llevarse a cabo a través de los cauces legales establecidos, pero no nos dan ninguna respuesta a la pregunta acerca de qué hacer cuando ese marco predetermina el resultado. La legalidad es un valor político cuando incluye procedimientos de reforma de resultado abierto; si no, apelar a ella es puro ventajismo.

Los populistas, por su parte, tienen una consideración demasiado negativa de la política institucional y una excesiva confianza en que de los momentos constituyentes no puede salir nada malo. Es cierto que sin el momento de agitación popular nuestras democracias se cosificarían y que las élites tienen una tentación muy poderosa de evitar que se reexaminen las reglas del juego. Pero el populismo tiene muy poca sensibilidad hacia las

asimetrías que se producen en todo momento constituyente (donde participan más los más activos, los que tienen más capacidad de presionar, los más radicalizados...). Al mismo tiempo, no hay en la producción ideológica del populismo instrumentos conceptuales que permitan disipar la sospecha de que la futura mayoría triunfante va a incluir a las minorías perdedoras entre quienes forman parte del pueblo. ¿Quién nos asegura que las nuevas élites se van a comportar con una lógica menos excluyente que las anteriores, sobre todo desde el momento en el que se justifican por la épica apelación de la soberanía popular y no por la prosaica defensa del orden y la estabilidad?

Al final, es la igualdad democrática lo que debería preocuparnos. La tensa relación entre poder constituido y poder constituyente, entre las razones del orden estabilizador y las del desorden creativo, debe entenderse como una fértil enemistad cuyo objetivo final es corregir las desigualdades manifiestas que contradicen el principio democrático de que todos (más o menos activos, formando parte de la mayoría o de la minoría) tengamos igual capacidad de influir en la configuración de la voluntad política. Así entendidas las cosas, la función de las instituciones políticas es asegurar ese principio de influencia igualitaria, impidiendo la cosificación de las élites o corrigiendo las asimetrías injustas que suelen generarse en los momentos de espontaneidad popular. Los conservadores no pueden garantizar esa igualdad mientras no permitan procedimientos para verificarla, algunos de los cuales les parecerán «subversivos»; los populistas practican un elitismo invertido, y donde los conservadores sostenían la inocencia de los expertos ellos defienden la infalibilidad del pueblo considerado en su inmediatez. Solo quien haya entendido que las instituciones democráticas tienen su justificación en la igualdad y no en el mero orden o en el mero cambio será capaz de pensar la democracia fuera del marco mental que unos y otros quieren imponernos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce (2007): «The Living Constitution», Oliver Wendell Holmes Lectures, *Harvard Law Review* 120/7, pp. 1757-1792.
- BARBER, Benjamin, (1984): *Strong Democracy. Participatory Democracy for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- BENHABIB, Seyla (2006): *Another Cosmopolitanism: Hospitality, Sovereignty and Democratic Iterations*, Oxford University Press.
- BERGER, Peter / LUCKMANN, Thomas (1966): *The Social Construction of Reality*, Londres, Penguin.
- BESSON, Samantha (2006): «Deliberative Democracy in the European Union. Towards the Deterritorialization of Democracy», en José Luis Martí (ed.), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, pp. 181-214.
- BOHMAN, James (2002): «Internationale Regime und demokratische Governance. Gleicher Einfluss auf globale Institutionen», en Mattias Lutz-Bachmann (ed.), *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik*, Fráncfort Suhrkamp, pp. 75-103.
- BUCHSTEIN, Hubertus / JÖRKE, Dirk (2003): «Das Unbehagen an der Demokratietheorie», *Leviathan* 31/4, pp. 470-495.
- DAHL, Robert (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven, Londres, Yale University Press.
- (1994): «A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation», *Political Science Quarterly* 109 (1), pp. 23-34.
- DOWNS, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper.
- ERMAN, Eva / NÄSSTRÖM, Sofia (2013): *Political Equality in Transnational Democracy*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- GABRIEL, Oscar (2004): «Politische Partizipation», en Jan van Deth (ed.), *Deutschland in Europa*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 317-338.
- GABRIEL, Oscar / BRETTSCHEIDER, Frank (1998): «Politische Partizipation», en Otfried Jarren / Ulrich Sarcinelli / Ulrich Saxer (eds.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, Opladen, Westdeutsche Verlag, pp. 285-291.
- GOODIN, Robert (2003): *Reflective Democracy*, Oxford University Press.
- HABERMAS, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zu einer Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Fráncfort, Suhrkamp.
- HIBBING, John / THEISS-MORSE, Elizabeth (2002): *Stealth Democracy: Americans' Belief about How Government Should Be Work*, Cambridge University Press.
- ISIN, Engin F. (2009): «Citizenship in Flux. The Figure of the Activist Citizen», *Subjectivity* 29, pp. 367-388.

- JOERGES, Christian (2002): «Deliberative Supranationalism –Two Defences», *European Law Journal* 8/1, pp. 133-151.
- KEANE, John (2009): *The Life and Death of Democracy*, Londres, Simon & Schuster.
- LAUTH, Hans-Joachim / PICKEL, Gert / WELZEL, Christian, eds. (2000): *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- LUHMAN, Niklas (1991): *Soziologie des Rechts*, Berlin, Duncker & Humblot.
- MANSBRIDGE, Jane (1983): *Beyond Adversary Democracy*, Chicago University Press.
- NORRIS, Pippa (2002): *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge University Press.
- PATEMAN, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.
- PATTIE, Charles / SEYD, Patrick / WHITELEY, Paul (2003): «Civic Attitudes and Engagement in Modern Britain», *Parliamentary Affairs* 56, pp. 616-633.
- PETERSEN, Thomas / HIERLEMANN, Dominik / VEHRKAMP, Robert / WRATIL, Christopher (2013): *Gespaltene Demokratie. Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- PLOTKE, David (1997): «Representation IS democracy», *Constellations* 4(1), pp. 19-34.
- QUINTENER, Ellen / HOOGHE, Marc / MARIEN, Sofie (2011): «The Effect of Compulsory Voting on Turnout Stratification Patterns: A Cross-national Analysis», *International Political Science Review* 32(4), pp. 396-416.
- RASMUSSEN, Claire / BROWN, Michael (2002): «Radical Democratic Citizenship. Amidst Political Theory and Geography», en Engon F. Isin / Bryan S. Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Londres, Sage, pp. 175-188.
- ROSANVALLON, Pierre (2008): *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, París, Seuil.
- RUCHT, Dieter (1997): «Soziale Bewegungen als demokratische Produktivkraft», en Ansgar Klein / Rainer Schmalz-Bruns (eds.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*, Baden-Baden, Nomos, pp. 382-493.
- SARCINELLI, Ulrich (1998): «Legitimität», en Otfried Jarren / Ulrich Sarcinelli / Ulrich Saxer (eds.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, Wiesbaden, Opladen, Westdeutsche Verlag, pp. 253-267.
- SCHAAL, Gary S. / HEIDENREICH, Felix (2007): «Quality versus Equality? Liberale und deliberative Ideale politischer Gleichheit», *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, 1, pp. 23-38.

- SCHARPF, Fritz W. (1970): *Demokratie zwischen Utopie und Anpassung*, Constanza, Universitätsverlag.
- (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric (1960): *The Semi-sovereign People*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- SCHENK, Michael / WOLF, Malthe (2006): «Die digitale Spaltung der Gesellschaft: zur politikorientierten Nutzung des Internet und der traditionellen Medien in den sozialen Milieus», en Kurt Imhof / Roger Blum / Heinz Bonfadelli / Otfried Jarren (eds.), *Demokratie in der Mediengesellschaft*, Wiesbaden VS Verlag, pp. 239-260.
- SCHUMPETER, Joseph (1966) [1942]: *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Unwin University Books.
- SUROWIECKI, James (2006): *The Wisdom of Crowds*, Nueva York, Random.
- TULLY, James (1999): «The Agonic Freedom of Citizens», *Economy and Society* 28, pp. 161-182.
- URBINATI, Nadia (2006): *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press.
- URBINATI, Nadia / WARREN, Mark E. (2008): «The concept of representation in contemporary democratic theory», *Annual Review of Political Science* 11, 1, pp. 387-412.
- VOBRUBA, Georg (2009): *Die Gesellschaft der Leute*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- YOUNG, Iris Marion (2001): «Activist Challenges to Deliberative Democracy», *Political Theory* 5, pp. 670-690.

La inteligencia de la democracia

Nuestras democracias no estarán en condiciones de responder a los desafíos a los que se enfrentan si no mejoran sus recursos cognitivos, pero tampoco si lo hicieran de tal modo que dejaran de ser democracias. Es un viejo dilema que la filosofía política conoce desde Platón y que vuelve a ser replanteado en cada momento de la historia en virtud de la naturaleza de los problemas que se plantean y de los instrumentos que están a su disposición: mejorar la infraestructura cognitiva del gobierno sin sacrificar el principio de igualdad democrática.

Las democracias son los sistemas políticos que mejor aprovechan el saber distribuido de la sociedad contemporánea, que producen una mejor legislación y unas políticas públicas de mayor calidad. Cuando Charles Lindblom (1965) habló de «la inteligencia de la democracia» estaba formulando, al mismo tiempo, una constatación de hechos y un requerimiento. Las democracias son los sistemas políticos más inteligentes, pero son también los que requieren desarrollar más inteligencia colectiva si quieren mantener sus estándares de legitimidad. Este recurso cognitivo es algo que debe ser mejorado porque la mayoría de los problemas a los que nos enfrentamos requieren más y mejor saber, no solo voluntad política o autoridad. Quiero subrayar esta ventaja epistémica y la necesidad de que los gobiernos desarrollen lo que podríamos llamar un estilo cognitivo a la hora de enfrentarse a la realidad, tratando de permanecer lo más fieles posible al principio de que la justificación última de la democracia no es la verdad, sino la libertad. Por supuesto que la legitimidad democrática se ve reforzada cuando nuestros sistemas políticos, gracias a que potencian su capacidad

cognitiva, ofrecen mejores resultados, pero no tenemos democracia a causa de nuestro conocimiento, sino en virtud de nuestra ignorancia. Existe democracia porque desconocemos lo que hay que hacer y hemos diseñado nuestras instituciones de manera que se aproveche mejor el saber de la sociedad. Conocedores de nuestra ignorancia, hemos aprendido al menos a desconfiar del conocimiento establecido y de la corrección de nuestras decisiones; por eso permitimos la crítica, la revisión y el contraste; por eso limitamos el tiempo y la validez de nuestras decisiones. Nuestros sistemas políticos están atravesados por el debate entre quienes quieren que gobierne quien más sabe y quienes sospechan que no habrá libertad si quienes gobiernan lo hacen apelando a que son quienes más saben. La democracia requiere conocimiento, pero se justifica por el desconocimiento.

15.1. LA INFRAESTRUCTURA COGNITIVA DE LA DEMOCRACIA

Las democracias son mejores que sus modelos competidores no solo por los valores que promueven, sino también por la inteligencia que institucionalizan. Las dictaduras, las oligarquías y las aristocracias de los expertos no tienen ninguna superioridad epistémica ni están libres de errores (también cognitivos) de quienes supuestamente saben más. La democracia, tantas veces disfuncional, sigue siendo epistémicamente imbatible porque cultiva mejor que otros sistemas políticos la división del trabajo, los hábitos deliberativos y la multiplicación de las fuentes de información. Las democracias lo hacen mejor a este respecto que sus modelos alternativos, sobre todo porque son un conjunto de disposiciones e instituciones que combinan lo deliberativo y lo agregativo, una mayor delegación o participación según los asuntos, están llenas de mecanismos de aprendizaje y distribución de la información, que operan de manera centralizada y distribuida a la vez, y que en ocasiones se confían a la división del trabajo y en otras, a la intervención de todos.

Dicho esto, también somos conscientes de que la naturaleza de muchos de los problemas que hemos de resolver –baste citar la crisis climática, la gobernanza financiera o los problemas generados por la robotización, la digitalización y la inteligencia artificial– exigen una mejora considerable de la infraestructura cognitiva de la democracia. «Cuando las respuestas a los problemas políticos no son obvias, las demandas epistémicas a las democracias son muy altas» (Goodin / Spiekermann 2018, 301). La complejidad social nos hace especialmente conscientes de los daños que produce la ignorancia (de los gobernantes y de los gobernados). Nadie duda de que la competencia de los gobiernos es hoy especialmente crucial dada la naturaleza de los problemas a los que tienen que enfrentarse, aunque no sea la única habilidad que se les exige, ni esté del todo claro en qué consiste.

El saber es uno de los principales recursos del gobierno, pero se encuentra actualmente muy limitado. Los límites cognoscitivos de la acción de gobierno se refieren al hecho de que entramos en una era de mayores incertidumbres en general, pero de manera particularmente aguda en el caso de la política. Aquí hemos de hacer una precisión: la sociedad del conocimiento constituye una verdadera explosión del saber disponible y estamos en una época de mayores posibilidades de conocimiento que cualquier otra; pero al mismo tiempo también es cierto que esa sociedad nos pone delante de un abismo de ignorancia en relación con el saber que deberíamos tener para resolver los problemas generados, por ejemplo, como consecuencia de las tecnologías que hemos puesto en marcha. Nuestro conocimiento puede ser de muy poco valor en «un mundo dominado por lo extremo, lo desconocido y lo muy improbable» (Taleb 2008). Detrás de nuestras tecnologías energéticas o financieras hay un gran conocimiento, que es compatible con una enorme ignorancia por lo que se refiere a sus consecuencias secundarias o al modo como deberíamos regularlas.

Estas limitaciones se ponen especialmente de manifiesto en ciertas asimetrías cognoscitivas a las que el poder político no estaba acostumbrado, más bien al contrario. Por un lado, en una sociedad del conocimiento los estados ya no tienen enfrente a una masa informe de inexpertos, sino a una

inteligencia distribuida, una ciudadanía más exigente y una humanidad observadora, de la que forman parte un gran número de organismos internacionales que no solamente los evalúan, sino que disponen frecuentemente de más y mejor saber experto que los estados. Por otro lado, el aumento de la complejidad de los problemas que la política debe resolver se traduce en una disminución de las competencias cognitivas del poder político, muchas de cuyas dificultades proceden no tanto de que no pueda como de que no sabe. Por poner el caso agudo de la gobernanza financiera: toda la clave de la dificultad estriba en el hecho dramático de que los reguladores han de regular a partir del saber experto que le suministran quienes van a ser regulados. O pensemos en el caso de la ciberseguridad, que debe ser encargada a los hackers, es decir, a los más competentes a la hora de ponerla en peligro. En estos y en otros muchos casos ocurre que, dicho sin eufemismos, el que manda ya no es el que más sabe.

Al mismo tiempo, el sistema político tiene en ocasiones unas prácticas estúpidas que le impiden adquirir la necesaria clarividencia para comprender los asuntos que tiene que gobernar. La política está volcada en el corto plazo y regida por la lógica de los periodos legislativos y el calendario electoral, lo que, unido a la aceleración social, le lleva a actuar cuando las cosas ya no tienen remedio, a legislar sobre el pasado, a practicar gestos de soberanía que no tienen ninguna eficacia. Esta enorme distracción sobre el tiempo presente limita la exactitud de las previsiones, impide la sustracción de ciertos asuntos del debate político inmediato y dificulta la prevención de los encadenamientos catastróficos que están en el origen de muchos de nuestros males.

¿Cómo mejorar este recurso de gobierno? El desafío fundamental de las sociedades democráticas en esta era de las limitaciones es gestionar la incertidumbre y la ignorancia cuando se gobiernan sistemas complejos. Este desafío cognitivo de la gobernanza procede del hecho de que gobernar la sociedad del conocimiento global exige unas capacidades, procesos y reglas diferentes de los que se necesitaban para gobernar una sociedad industrial y estatalmente organizada. No habrá solución verdadera a los problemas a los que nos enfrentamos mientras los actores públicos no sean capaces de

generar el saber necesario (Innerarity 2011). Hasta ahora, el énfasis sobre el papel de los estados y de la jerarquía como medio de control ha impedido prestar la suficiente atención a los aspectos cognitivos y cooperativos de la gobernanza. Hay una gran batalla de poder, pero también otra de conocimiento; los problemas más importantes de nuestras sociedades demandan formas de gobernanza con un alto valor de conocimiento y con unos modos de decisión más inteligentes.

Este desafío tiene lugar en un momento en el que la política debe aprender a tomar las decisiones con un conocimiento incompleto, en entornos de incertidumbre. Nuestros procedimientos de gobierno incluyen necesariamente decisiones en ámbitos donde la ignorancia es irreductible (Collingridge 1980). Si examinamos bien las cosas, comprobaremos que nuestras principales controversias democráticas giran precisamente en torno a qué ignorancia podemos permitirnos, cómo podemos reducirla con procedimientos de previsión o qué riesgos es oportuno asumir. Desde este punto de vista, «gobernanza significa vivir con la incertidumbre y diseñar nuestras instituciones de modo que reconozcan tanto el potencial como las limitaciones del conocimiento humano» (Stoker 1998, 26).

La política, que estaba acostumbrada al control y la jerarquía, se ve obligada a gestionar las nuevas limitaciones, desarrollar una inteligencia cooperativa, reconstruir la confianza y pensar en los efectos sistémicos de las decisiones. Especialmente importante es el gobierno de los riesgos sistémicos, es decir, de los que proceden de una interacción no transparente entre los componentes de un conjunto concatenado. Nos deberíamos fijar más en las causas de la inteligencia colectiva subóptima, en las estructuras y los procesos de las organizaciones, no tanto en la limitada inteligencia de las personas. Porque puede ocurrir que comprendamos razonablemente bien el comportamiento de un elemento del sistema, o de todos, y no entendamos por qué el comportamiento colectivo –ya se trate de los conductores, los hinchas o los inversores– resulta caótico, confuso e incluso destructivo. Lo verdaderamente difícil de comprender y anticipar no es un fallo singular, sino una combinación de fallos. Tenemos una gran inteligencia y capacitación tecnológica en relación con problemas concretos, pero muy

poca por lo que se refiere a problemas complejos e interconectados. Puede incluso suceder que el entusiasmo ante el aumento de aquellas capacidades nos lleve a descuidar la atención a este otro tipo de problemas. Buena parte de nuestro fracaso colectivo a la hora de gobernar el sistema financiero global, por ejemplo, se debe a que toda la acción regulatoria se ha dirigido a los componentes singulares, mientras que el modo en que interactuaban esos elementos ha permanecido intransparente. Por supuesto que los riesgos sistémicos se caracterizan por una enorme cantidad de incertidumbre, pero hay modos de gestionar la incertidumbre; hay vida política –márgenes de acción, decisiones posibles– allá donde hay racionalidad, conocimiento, recursos y autoridad limitados.

La democracia ha demostrado en estos últimos doscientos años una gran capacidad para la adaptación y el cambio gradual, pero parece poco dotada para aprendizajes reflexivos o de segundo orden, para procurarse una capacidad estratégica, especialmente en entornos de grandes transformaciones. Una de las cosas que hay que identificar es qué tipo de problemas no pueden resolverse con los recursos disponibles y requieren otro tipo de tratamiento, porque son este tipo de problemas los que colapsan nuestros sistemas políticos.

15.2. UN ESTILO COGNITIVO DE GOBIERNO

La toma de decisiones sigue estando organizada en muchos sistemas políticos como si los gobiernos fueran los que mejor conocimiento tienen de la situación. Pero lo cierto es que el conocimiento está muy disperso en la sociedad y los gobiernos no tienen otro remedio que beneficiarse del acceso a ese saber disperso, en un momento en el que, además, la producción colectiva de conocimiento se ha incrementado exponencialmente con las nuevas tecnologías. Hay una gran cantidad de conocimiento en la sociedad, y la política sería mucho mejor, se cometerían menos errores, si ese conocimiento disperso fuera tomado en cuenta sistemáticamente. Al mismo tiempo, está claro que la racionalidad colectiva no puede ser construida

agregando sin más las utilidades individuales: el mercado no puede funcionar sin un marco institucional que incluya otras lógicas y la buena organización de la sociedad exige formas de articulación política de los intereses. La cuestión de cómo configurar democracias inteligentes, una inteligencia en red o una «gobernanza inteligente» es un asunto crucial. Hay quien lo ha formulado con la idea de un «wiki-gobierno» (Noveck 2009). Hay que volver a diseñar las instituciones de gobierno en la era de las redes. La gobernanza efectiva en el siglo XXI requiere colaboración organizada. Se trataría de transformar las jerarquías en ecosistemas de conocimiento colaborativo y cambiar así radicalmente la cultura de gobierno desde un saber experto centralizado a otro en el cual los problemas sociales se abordan colectivamente.

El hecho de que en una sociedad del conocimiento los factores clásicos de producción hayan pasado a un segundo plano frente a los productos y servicios basados en el saber tiene implicaciones especiales para la acción de gobierno. La nueva constelación ofrece la posibilidad de configurar arquitecturas y modos de operar más dependientes del conocimiento. Este giro cognitivo demanda formas de gobernanza con un alto valor de conocimiento y con unos sistemas de decisión más inteligentes. El poder, entendido y ejercido como orden, jerarquía y control, no es un procedimiento apropiado para los procesos sistémicos de elevada complejidad. Una consecuencia que se deduce de la naturaleza misma de las sociedades globales del conocimiento es que gobernar debe estar menos vinculado a estilos jerárquicos y normativos. Los gobiernos han de entenderse a sí mismos como lugares de aprendizaje y deben recuperar capacidad estratégica. Gobernar la sociedad del conocimiento global exige unas capacidades, procesos y reglas diferentes de los que se necesitaban para gobernar una sociedad industrial y estatalmente organizada. Cuanto más depende la política de la creación de procesos de formación de una voluntad política inteligente, más anticuada resulta la idea de que el gobierno de los estados implique el monopolio de la violencia legítima.

Gobernar, que en el periodo de formación de los estados nacionales estaba focalizado en el problema del control de poder o la consecución del

orden, y que en el desarrollo del Estado social ha tenido por objeto la lucha contra la pobreza y la desigualdad, tiene ahora como finalidad fundamental la gestión colectiva de la incertidumbre. Esta sería, a grandes rasgos, la evolución de los desafíos del Estado nacional, el Estado de Bienestar y la sociedad del conocimiento. No es que los antiguos objetivos hayan desaparecido o estén plenamente conseguidos, sino que la consecución del orden o la igualdad pasa hoy por la identificación y gestión de ciertos riesgos que no terminamos de conocer bien.

Este giro cognitivo no debería entenderse como si el poder hubiera sido sustituido completamente por el saber como modo de gobierno. Pero es indudable que el saber (y la correspondiente gestión del no saber) se ha convertido en un factor cada vez más relevante en los procesos de decisión. El caso del sistema financiero es un claro ejemplo de ello. No tiene ningún sentido decidir sobre determinados asuntos a través del poder, ya sean los modelos de riesgo o la legitimidad de los productos financieros, sino mediante procesos de colaboración, especialmente cuando el que sabe carece de legitimidad y quien tiene legitimidad anda escaso de saber. No se trata de que haya que sustituir la lógica del poder por la lógica del saber, lo que resulta imposible aunque solo sea por el hecho de que en las sociedades democráticas las decisiones colectivamente vinculantes son adoptadas a través de la mayoría del poder legislativo. De lo que se trata más bien es de que las operaciones de la política basadas en el poder estén sostenidas y complementadas por infraestructuras y supraestructuras basadas en el saber. En el contexto de la globalización y la sociedad del conocimiento, la eficacia del gobierno político depende de que los actores se convenzan de la necesidad de ampliar los recursos y las decisiones basados en el poder y el dinero con los recursos y las decisiones basados en el saber.

Inteligencia institucional significa hoy capacidad de generar inteligencia colectiva. Ya no estamos en la época en que una limitada complejidad podía ser manejada por el rey, una élite o el Comité Central. Como puso de manifiesto Elinor Ostrom (1990), en las sociedades del conocimiento aumentan las constelaciones en las que diversos agentes gestionan sus recursos compartidos sin necesidad de control central. Cuando los

problemas comparecen en un entorno de elevada complejidad que excede nuestra capacidad de tramitar la información, de hacer justicia a la espesa red de interdependencias en la que nos movemos y adoptar las decisiones en el momento preciso, entonces lo que se requiere son procedimientos para articular la inteligencia colectiva de las organizaciones y las sociedades. Podría sintetizarse esto afirmando que nuestro gran problema es cómo pasar de unas esferas de competencia y saber experto que están especializadas y diferenciadas, desconectadas incluso entre sí, a una articulación inteligente de esa variedad de experiencias, perspectivas e innovaciones. Para ello se requieren tanto procesos para compartir el saber como procesos de formación de la voluntad colectiva, lo que no es posible a través de instrumentos clásicos como la jerarquía o la unilateralidad, es decir, que no están dirigidos a cultivar la diversidad, sino que pretenden reprimir la complejidad social.

15.3. LA INTELIGENCIA COLECTIVA

Cualquiera que sea la denominación que se utilice para caracterizar a nuestras sociedades contemporáneas –sociedad postindustrial, sociedad de la información o sociedad del conocimiento–, todos estos conceptos apuntan a un cambio profundo que se ha realizado en los países avanzados durante estos últimos decenios. Se refieren a la circunstancia de que los recursos de información y conocimiento han crecido poderosamente en relación con los recursos materiales y energéticos. La producción y transferencia de conocimiento tienen ahora una gran significación y desempeñan un papel fundamental en el desarrollo social, económico y territorial. Se podría sintetizar el carácter de la época que nos ha tocado vivir diciendo que el gran desafío de la humanidad ya no es dominar la naturaleza, sino hacer avanzar juntos la información y la organización. El gran enemigo que hay que combatir no es tanto la miseria o el miedo como la ignorancia. Nuestros principales desafíos tienen que ver con el conocimiento en sentido amplio y las estrategias más decisivas se orientan a

la política del conocimiento, la ciencia, la tecnología, la innovación, la investigación y la formación. La verdadera riqueza de las naciones reside en su saber. El destino colectivo se decide en cómo las sociedades aprovechan la inteligencia distribuida. ¿Qué significa eso para la política? ¿Qué desafíos de gobierno plantea?

El futuro de la democracia depende de su capacidad de estar a la altura de los desafíos que plantea una sociedad del conocimiento. Esta sociedad exige que el sistema político eleve el nivel de sus conocimientos y decisiones de manera que la gobernanza sea también un trabajo del conocimiento. Esto implica un cambio radical de nuestras rutinas, ya que el modo dominante de tomar las decisiones sigue siendo normativo y debe complementarse con un estilo cognitivo. La organización social debe poner cada vez más el acento en instrumentos y habilidades del conocimiento, como el razonamiento analítico, el pensamiento crítico, la imaginación, la consideración de la diversidad como un recurso, la independencia de criterio, la deliberación colectiva o la capacidad de arreglárselas con la incertidumbre y la complejidad.

Charles Lindblom hablaba de «la inteligencia de la democracia» (1965) para referirse a una conquista de siglos que ha condensado en estructuras, procedimientos y reglas. La democracia ha ido configurando un sistema de representación, procedimientos para la toma de decisiones y provisión de bienes públicos. La inteligencia de la democracia ha reemplazado la jerarquía y el autoritarismo con una estructura inclusiva para decidir asuntos colectivos; ha sustituido procedimientos de autoridad divina o hereditaria por el voto representativo y los ciclos periódicos de gobierno; ha transformado las reglas eternas por sistemas de reglas abiertos a la revisión.

Si hace falta un especial esfuerzo cognitivo en una sociedad del conocimiento es porque hay un elemento de ingobernabilidad en una sociedad activa y de inteligencia distribuida, ya que profesionales y especialistas operan de acuerdo con sus propios criterios y con una ética profesional que no puede ser impuesta ni controlada desde fuera. Sigue habiendo, no obstante, un espacio para la política: el control de las externalidades negativas, la exigencia de responsabilidad, la capacidad de

anticipar antes de que la necesidad de cambiar sea desesperadamente obvia, la provisión de condiciones contextuales para el desarrollo de cada uno de los sistemas autónomos que están presentes en una sociedad... En cualquier caso, la política ha de abandonar su obsesión normativa de «decirle a la gente lo que tiene que hacer», pero tampoco puede escapar a la responsabilidad de crear estas posibilidades que requiere una emergente sociedad del conocimiento. La inteligencia colectiva es lo único que puede contraponerse a los riesgos inherentes a sistemas complejos, como puede ser el caso de los riesgos financieros. Las personas y los actores individuales parecen ciegos ante las propiedades de un sistema interdependiente y concatenado. En las sociedades modernas los actores y sistemas sociales deben ser capaces de funcionar como totalidades complejas que interactúan y no como mera agregación de elementos.

Ahora bien, conviene entender adecuadamente qué queremos decir cuando hablamos de algo así como una inteligencia colectiva (Salomon 2003; Rheingold 2004; Sunstein 2006; William 2007; Willke 2007). Lo primero que ha de hacerse es distinguir el saber individual y el saber colectivo porque lo específico de las organizaciones o las sociedades es que generan un saber específico y añadido al saber de sus miembros e incluso superior a la suma del saber de quienes las componen. Una cosa es que en las sociedades se aprenda y otra que las sociedades aprendan, una cosa es que haya cooperación entre los actores y otra que las instituciones aprendan a cooperar. Mientras que el saber experto individual es un asunto privado, el marco para llevar a cabo la inteligencia colectiva es una tarea genuinamente pública.

Con frecuencia se piensa que el conocimiento en las organizaciones es simplemente el resultado de sumar el conocimiento de sus miembros. Por supuesto que la competencia de las organizaciones depende del saber de sus miembros. Pero del mismo modo que la acumulación desordenada de genios y premios Nobel no constituye una organización inteligente, tampoco el aumento de universitarios produce automáticamente una sociedad inteligente. Es poco razonable prestar demasiada atención a las propiedades individuales, confiar demasiado en las virtudes de las personas

o consolarse indignados frente a los vicios de autores o instituciones individuales cuando deberíamos fijarnos fundamentalmente en la interconexión.

Una perspectiva tradicional tiende a hacer sus valoraciones en función de las acciones individuales y conforme a una cadena de causalidad cuyos elementos son perfectamente identificables e imputables. Pero hay una causalidad compleja cuando la mayor parte de los acontecimientos tienen tantos factores causales que la responsabilidad exclusivamente individual es más bien la excepción que la regla. Esta complejidad puede servir para justificar la desatención hacia el resultado global de las acciones, pero también para afinar en la identificación de las responsabilidades y en el gobierno de los sistemas complejos. Esta circunstancia, lejos de ser una disculpa para la irresponsabilidad, puede incluso ampliar nuestra reflexión y cuidado hacia consecuencias que están lejos de la esfera de acción individual, en el ámbito de mayor incertidumbre en el que se desarrollan las causalidades no lineales.

Cuando se trata de asuntos que tienen que ver con dinámicas colectivas surge siempre la cuestión de si el todo es más que la suma de las partes, de si no hay algo supraindividual –el sistema, la totalidad organizada, un fenómeno emergente– «que no se puede reducir a las intenciones de los individuos participantes» (Heintz 2004, 3). Se habla de *emergencia* precisamente cuando hay propiedades generales que no se reducen a las características de sus elementos. Una sociedad del conocimiento no es una sociedad en la que hay más expertos, sino aquella en la que los sistemas son expertos. No basta con que los individuos aprendan e innoven; sirve de poco que los ciudadanos adquieran nuevas competencias mientras las reglas, rutinas y procedimientos, o sea, la inteligencia organizativa y pública, impidan aprovechar las nuevas competencias. Los cambios solo se realizan cuando se modifican también las estructuras, procesos y reglas colectivas. El saber de una sociedad es algo más que la mera acumulación del saber existente, del mismo modo que una organización inteligente lo es por la sinergia que se produce en sus sistemas de reglas, instituciones y procedimientos, y no por la mera adición de las inteligencias personales. La

generación del conocimiento es consecuencia de actos comunicativos o, dicho de otra manera, un bien relacional.

Que la política sea un sistema de aprendizaje no significa que los políticos o las políticas sean o deban ser muy inteligentes. Como en el caso de las organizaciones, se trata de una forma de inteligencia colectiva: el saber del conjunto no se reduce al saber de sus miembros, aunque aquel sea impensable sin este. Puede que haya habido políticos sabios de los que el sistema no se beneficiara en términos de aprendizaje colectivo. Solo hay aprendizaje para el proceso si las inferencias que los individuos han llevado a cabo a partir de su experiencia quedan incorporadas a la memoria y los procedimientos de las organizaciones. El saber de una organización no es el que está en la cabeza de sus miembros, sino en los sistemas de reglas, cultura de la organización, procedimientos, rutinas y procesos, protocolos de negociación, decisión y resolución de conflictos. La inteligencia colectiva es una propiedad emergente de los sistemas sociales que no se basa en la mera agregación de propiedades individuales, sino en la inteligencia propia del sistema mismo. Este es el sentido de que hablemos de un «aprendizaje gubernamental» o de una «inteligencia de la democracia» (Lindblom 1965). La cuestión es saber si nuestros sistemas políticos incorporan dispositivos para aprender o resultan incapaces de ello en virtud de su propia configuración.

Hay muchas maneras de potenciar epistémicamente a la sociedad: incrementando la diversidad, mediante la división del trabajo o promoviendo la discusión y la deliberación. Una propuesta especialmente valiosa es la del CrowdLaw para mejorar la calidad de la legislación: un concepto originariamente propuesto por Beth Noveck (Noveck / Capone *et al.* 2017; Alsina / Martí (2018) y que se basa en la idea de que parlamentos, gobiernos e instituciones públicas producen una legislación y unas políticas públicas mejores cuando promueven el compromiso cívico, emplean las tecnologías necesarias en cada momento y hacen uso de la información y el saber experto disponibles. Entre las reglas de la inteligencia institucional podemos mencionar la riqueza de fuentes de información, modelos para hacer predicciones, capacidad de analizar e interpretar, disposición a

innovar cuando se trata de nuevos problemas, una memoria estructurada. Una sociedad compleja requiere una coordinación más deliberada y proyectos como el *crowdsourcing*, la democracia deliberativa o la innovación abierta (*open innovation*) apuntan en este sentido.

De lo que se trata, en definitiva, es de mejorar la inteligencia colectiva, el gran desafío de la humanidad sobre todo desde que se ha vuelto obvio que la mayor parte de nuestros problemas solo pueden resolverse de manera cooperativa, pensando y actuando juntos. Las masas no son necesariamente sabias ni salvajes y crueles por definición. Todo se juega en el tipo de dispositivos institucionales, en la clase de normas y reglas, en el modo de agregación, que son las formalidades que marcan la diferencia entre lo uno y lo otro.

Podríamos sintetizar la idea de una organización inteligente en el equilibrio de los principios de conexión y autonomía. Las neuronas funcionan en la medida en que están interconectadas. Algo semejante ocurre cuando los individuos actúan en común; hay que entender cómo sucede esto y de qué manera podemos sacar el máximo beneficio colectivo de esta interacción. Al mismo tiempo, los sistemas inteligentes requieren que sus elementos sean realmente autónomos, que no estén subordinados ni sometidos a modelos jerárquicos o de propiedad. La psicología y la neurociencia nos han enseñado que la mente individual se entiende mejor como una red de células semiautónomas, que a veces compiten y a veces colaboran, que como una jerarquía monolítica con una sola voluntad.

La clave del asunto está en sacar el máximo beneficio de la conexión y evitar los riesgos de reverberación y contagio derivados de esa vinculación. El hecho de estar conectados no nos hace necesariamente más inteligentes ni nos protege mejor; en ocasiones ocurre exactamente lo contrario y somos por ello más vulnerables a la propagación del error o al comportamiento irracional. Los sistemas conectados y distribuidos son, al mismo tiempo, más vulnerables y resistentes que las entidades aisladas. Cuando dos elementos están conectados, lo que a uno le pasa puede ocurrirle a otro; esa influencia puede ser en sentido negativo, pero puede también fortalecer a ambos y hacerles más resistentes.

A diferencia de otros sistemas de gobierno que se apoyan en las (supuestas) capacidades extraordinarias de algunos individuos (teocracias, monarquías, aristocracias, dictaduras...), la democracia es especialmente vulnerable a las debilidades de la naturaleza humana porque se sustenta en las propiedades de las personas ordinarias. Que gobiernen los mejores es o bien una casualidad o, mejor, algo debido a la inteligencia de un sistema institucional, más que a una correcta selección de personal. Buena parte de las decepciones que se expresan acerca del funcionamiento de la democracia se reducen al hecho de que no hemos encontrado un procedimiento para que el poder democrático sea ejercido por los más cualificados, sin caer en la cuenta de que deberíamos hablar de la inteligencia de la democracia y no tanto de la de sus dirigentes ocasionales. Por supuesto que las funciones de gobierno no pueden ejercerse correctamente sin unas cualificaciones mínimas (que no necesariamente tienen que ver con la cualificación universitaria o técnica). Pero esa no es la cuestión decisiva. Aunque podemos entender la aspiración a ser gobernados por los mejores, esta misma formulación no deja de ser cuestionable. Que los representantes deban ser cognitivamente y moralmente superiores a la media quiere decir, expresado paradójicamente, que solo pueden representar si no son representativos. ¿No hay en este prejuicio un resto de aquel pensamiento según el cual los seres humanos solo pueden ser gobernados por algo que esté por encima, dioses o superhombres? ¿Por qué nos sorprendemos y escandalizamos tanto cuando descubrimos que quienes nos gobiernan tienen debilidades y cometen errores? ¿Acaso nuestros sistemas políticos no están llenos de disposiciones para que esos errores puedan corregirse y no hagan demasiado daño, como los plazos tras los cuales el poder se revalida o no, las garantías constitucionales, la división de poderes, los instrumentos de responsabilidad y rendición de cuentas? ¿No es más productivo mejorar estas propiedades de nuestros sistemas políticos que aspirar a encontrar quienes los lideren inteligentemente?

15.4. EL MILAGRO POLÍTICO DE LA DIVERSIDAD

Decía Hannah Arendt (1993, 35) que en política tenemos derecho a esperar milagros. No porque seamos supersticiosos, sino porque los seres humanos, cuando actúan libremente y en comunidad, «están en condiciones de realizar lo inverosímil e incalculable». Siempre he interpretado estas palabras como una definición de la democracia y, concretamente, de esa inteligencia colectiva que hace posible la vida democrática. El panorama actual es más bien desolador y la opinión pública está llena de discursos que nos hablan de lo contrario: rutinas, previsibilidad, desafección... Quienes todavía creemos en la política como fuerza transformadora de la sociedad podemos parecer unos ilusos y supersticiosos, como tal vez creímos en el pasado cosas que hoy no podríamos sostener.

Ahora bien, ¿por qué hemos de renunciar a esta esperanza? Toda la complejidad organizativa de la democracia es una conquista de la humanidad para configurar algo así como una sabiduría colectiva. Me gustaría decirlo de una manera provocadora: que unos tontos produzcan algo sabio. Pero también lo podemos formular más finamente: que un conjunto de personas medias, que de entrada no están de acuerdo ideológicamente y tienen intereses diversos, sean capaces de generar –no a pesar de esa diversidad, sino gracias a ella– una sociedad más lista que esas personas individualmente consideradas. Es lo que podríamos llamar el milagro de una política más inteligente que quienes la hacen.

Los enemigos de la democracia han sido siempre escépticos frente a este milagro. Han preferido aludir a la estupidez y locura de las masas. El problema es que han puesto en circulación la creencia en otro milagro más difícil de creer: que la razón está de parte de unos pocos, de las élites, de los expertos, de aquellos que no se sabe quién ha decidido que son los mejores. Si a pesar de todo existe democracia es porque no sabemos cómo determinar quiénes son los mejores y sobre todo porque, aunque supiéramos identificarlos, nada nos aseguraría que sus decisiones fueran las mejores.

Desde hace unos años circula un tópico que ha sido interesadamente puesto en funcionamiento por la ideología neoliberal y que todavía resulta más increíble: que los seres humanos somos inteligentes en tanto que consumidores, y estúpidos en tanto que electores. Se apoyan en aquella

observación de Schumpeter de que la voluntad individual es más firme en el caso de las decisiones del consumidor individual (dado que tiene una experiencia directa de sus elecciones), mientras que la experiencia y la voluntad de los electores son imprecisas (Schumpeter 1942, 256). Los economistas neoliberales han aplicado este principio de la sabiduría de las masas al mercado y el de la locura de las masas, a la política (Surowiecki 2004). La conclusión se impone con una evidencia inquietante: «Si las personas son racionales en tanto que consumidores, pero irracionales en tanto que electores, es una buena idea confiar más en los mercados y menos en la política» (Caplan 2008, 114).

Pese a que la idea de una información perfecta en los mercados haya sido desmentida hace tiempo, algunos siguen creyendo –esto sí que constituye ahora una auténtica superstición– que el actor en el mercado dispone de ella. El elector, por el contrario, carecería de la información necesaria y por eso las decisiones políticas deben ser minimizadas y transferidas al mercado. Este contraste entre un supuesto conocimiento del consumidor y una ignorancia del elector carece de pruebas empíricas. ¿Cómo es posible que las personas tengan menos falsas creencias cuando persiguen fines individuales que cuando trabajan por fines colectivos? Bien examinados ambos supuestos, no es verdad ni lo uno ni lo otro: tanto en el mercado como en la política hay ignorancias estructurales, que deben ser tenidas en cuenta y compensadas con marcos de gobernanza para impedir el error contumaz o potenciar nuestra capacidad colectiva de anticipación, equilibrar las decisiones, establecer procedimientos de rectificación, etc. En política hay representación y participación, en el mercado hay precios y reglas precisamente para evitar o corregir algunos de esos errores que suelen cometerse cuando se adopta un punto de vista unilateral, como no atender el largo plazo, confiar demasiado en las decisiones inmediatas o eliminar los contrapesos.

La democracia no es solo el menos malo de los regímenes, como suele decirse, sino también el menos estúpido. Las justificaciones tradicionales de la democracia han puesto el acento en argumentos de valores, apelando a la igualdad, la justicia o la libertad, no instrumentales. Todo ello es cierto,

pero se puede defender la democracia de acuerdo con criterios instrumentales, es decir, la democracia es además un sistema de gobierno epistémicamente superior y que posibilita mejores decisiones que otros (Coleman 1989; Elster / Landemore 2010; Landemore 2012). Como sostiene Josiah Ober (2009), la primacía de Atenas sobre sus rivales se explica por las propiedades de sus instituciones, especialmente la instancia deliberativa del Consejo de los Quinientos. Esta superioridad se debe precisamente a que sirve para canalizar la inteligencia colectiva.

El liderazgo que están necesitando nuestras democracias, la nueva gobernanza de las sociedades complejas, tiene mucho que ver con esa articulación de diversos niveles de gobierno, con subsistemas sociales que responden a diferentes lógicas, en medio de sociedades civiles muy activas, con un saber disperso, de manera que surja la mejor combinación posible. Sirva para ilustrar esta constelación la metáfora propuesta por el antropólogo Edwin Hutchins (1995): el cálculo implicado en el pilotaje de un navío militar no se desarrolla en la cabeza de un individuo particular, sino en la coordinación de diferentes individuos equipados de instrumentos de navegación, mapas, redes comunicativas y funciones de organización. Ni siquiera en este ámbito donde hay más órdenes que razones vale un liderazgo ejercido autoritariamente. Hay más autoridad en el poder compartido y, por supuesto, más inteligencia de esa que necesitan las sociedades democráticas para autoorganizarse.

La «razón democrática» es la superioridad epistémica de la regla de los muchos frente a los pocos. Las razones en contra de la aristocracia, la oligarquía o el régimen de los expertos son también cognoscitivas. Aunque fuera posible identificar a las personas más inteligentes y garantizar su virtud, muchos individuos de inteligencia mediana con modos de pensar variados tienen una mayor competencia epistémica que unos pocos similares por muy inteligentes que sean.

Esto no significa que por ser muchos sean infalibles. La producción social de conocimiento tiene también su lado oscuro y no faltan ejemplos de estupidez colectiva. No deberíamos sobrevalorar las posibilidades de la agregación. Hay temas en los cuales la ciudadanía media no solamente es

ignorante, sino que se equivoca sistemáticamente. Pero esto también se aplica a los expertos, que tienen sus propios sesgos y errores característicos (Tetlock 2006), cuyo juicio debe ser introducido en los procedimientos de decisión, por supuesto, pero equilibrado con otros criterios democráticos. La inteligencia de la democracia se manifiesta precisamente en articular con acierto saber, decisión y legitimación.

La democracia no puede ser rescatada de la ignorancia pública en virtud de unas élites supuestamente bien informadas y con mejor criterio. Dada la evidencia de nuestra ignorancia pública, es poco verosímil que una democracia sea capaz de seleccionar a sus expertos sin controversias significativas (a menos que sean los expertos quienes seleccionen a sus expertos, lo que, por un lado, implicaría una regresión al infinito y, por otro lado, supondría dar por supuesta la unanimidad entre ellos). La selección de expertos requeriría una idea clara de en qué consiste un saber experto y de qué modo podemos identificar a quienes potencialmente lo poseen, una tarea muy problemática que en ocasiones no tenemos más remedio que hacer y que siempre puede ser discutida (Shapiro 1996). Dado que no existe algo así como una «pericia o experiencia política» (*political expertise*), entonces mejorar el conocimiento no resuelve del todo nuestros problemas políticos; seguirá habiendo problemas políticos especialmente controvertidos y un desacuerdo social aunque hubiéramos realizado todo el esfuerzo posible en conseguir el conocimiento de su dimensión fáctica o tecnológica.

La sabiduría colectiva no se produce automáticamente, como si estuviera garantizada cuando varios se juntan para decidir. Es necesario ese marco de reglas y procedimientos que, a falta de mayor precisión, designamos con el nombre de «gobernanza democrática». Y es fundamental que se cumpla lo que podríamos llamar «la condición de la diversidad». Si podemos ser colectivamente más inteligentes que cada uno por su cuenta o que unos pocos selectos es porque de este modo articulamos una gran diversidad (de puntos de vista, interpretaciones, modelos predictivos, medios sociales, tipos de saberes, profesiones, ideologías, intereses, experiencias de vida).

Ya Hamilton (2003, 73) ensalzaba el valor democrático de la diversidad y Scott Page (2006; Landemore / Page 2015) lo formuló recientemente como un teorema acerca de la primacía de la diversidad sobre la competencia, afirmando lo siguiente: más vale un grupo de personas cognitivamente diversas que un grupo de personas muy inteligentes que piensan de la misma manera. La diversidad cognitiva (la capacidad de ver la realidad desde diferentes puntos de vista) es fundamental para la emergencia de la inteligencia colectiva. Como cualquier fenómeno emergente, nada asegura del todo que la diversidad se traduzca en inteligencia, pero podemos tener la certeza de que los entornos con diversidad escasa (sea por exclusión expresa o sectarismo, sea por una deficiencia en la representación o en la participación) no dan lugar a la inteligencia colectiva que está en el origen de las mejores decisiones públicas.

El enfoque «moral» de las relaciones humanas suele poner el acento en la intimidad y la confianza, como si el capital social consistiera en un depósito de afectividad. Este acento excesivo tiende a hacernos perder de vista las ventajas epistémicas de la distancia y la diversidad, lo que tiene su lógica. En los sistemas sociales los vínculos débiles son más eficaces a efectos cognitivos que los vínculos fuertes. Cuanto más íntima es una relación, tanto menos informativa. La amistad es un vínculo fuerte, pero generalmente los conocidos nos proporcionan más información que los amigos. El motivo de ello es fácil de entender: aquellos con los que solo tengo un vínculo débil se mueven en círculos a los que yo no tengo ningún acceso. Y al contrario: la intimidad proporciona una emoción máxima pero una información mínima.

Esta virtualidad del pluralismo contrasta con el fanatismo y la ceguera de los grupos demasiado homogéneos. La racionalidad requiere «disonancias cognitivas», tanto para el nivel personal como para las sociedades en su conjunto. Cuando buscamos que la realidad nos dé la razón, cuando pretendemos que alguien demasiado similar a nosotros confirme que estamos en lo cierto (un mecanismo casi inconsciente que es bastante habitual entre los seres humanos) entonces se estrecha

considerablemente nuestro campo epistémico, lo que suele ser la antesala de decisiones poco acertadas. Por eso, para que la racionalidad colectiva funcione, es necesario que haya unas condiciones en la cultura política que podríamos calificar de «liberal» en el sentido amplio, es decir, libre circulación de las ideas, respeto y confrontación abierta, disposición argumentativa. En síntesis: una cultura que proteja las diferencias cognitivas y que no las considere un inconveniente o un mero estado de paso hacia la unanimidad.

Ahora bien, conviene no pensar que la diversidad produce automáticamente ventajas cognitivas ni menospreciar sus riesgos propios. Las mismas propiedades que mantienen la cohesión de un grupo –presupuestos compartidos, pensamiento grupal, reafirmación mutua, una misma disposición a ignorar hechos incómodos– pueden impedir su actuación inteligente. Que compartamos una manera de pensar puede incluso constituir un verdadero obstáculo para la actuación inteligente. Los grupos, sin más, son a veces una fuente irresistible de confirmación de nuestros prejuicios. De ahí que, por ejemplo, aunque las redes sociales son muy buenas para que circulen rápidamente la información y los datos o para encontrar soluciones a un determinado tipo de problemas, no tienen por qué incrementar nuestra capacidad para el aprendizaje colectivo (por ejemplo, en relación con problemas aún no existentes, como los del futuro). Una comunidad más grande sirve para generar nuevas opciones y cuando los problemas están bien definidos, pero es de escasa utilidad en entornos borrosos o donde no se necesita más información, sino una más sutil (Mulgan 2018, 27).

15.5. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA ESTUPIDEZ

No podríamos explicar la naturaleza de la sociedad del conocimiento si no fuéramos capaces de entender por qué se producen también en ella fracasos colectivos de mayor envergadura incluso que los cometidos por sociedades

en las que el saber no ocupaba un lugar tan central. Hay una larga tradición de pensadores políticos, desde Platón a Condorcet, que son especialmente temerosos de los errores colectivos. Recientemente se han propuesto diversas explicaciones de esta singular ambivalencia (Tuchman 1984; Tainter 1988; Garzón Valdés 2004; Kolbert 2006; Diamond 2006; Mulgan 2018; Morel 2002, 2012 y 2018). ¿Por qué colapsan las sociedades? ¿Por qué tomamos tantas decisiones absurdas? ¿Qué razones explican el hecho de que, estando en una sociedad que puede ser más inteligente que sus miembros, también podamos ser más estúpidos de lo que lo somos individualmente considerados?

La apelación a la autoorganización inteligente de la sociedad –en el modelo neoliberal de mercados que se autorregulan, por ejemplo– o el desprecio a la opinión común desde una élite de expertos tienen una visión muy simple del modo en que las sociedades generan saber colectivo o cómo funciona la estupidez también colectiva. Las simplificaciones no suelen tener en cuenta que es la misma sociedad que hace emerger el saber colectivo la que, mal organizada, es susceptible de deslizarse hacia errores que se amplían en la medida en que se propagan socialmente. Esta ambigüedad o indeterminación es especialmente característica de las sociedades globales del conocimiento. Así pues, ni sabiduría de las multitudes ni locura de las masas, sino posibilidades siempre abiertas de transformar la acción compartida en inteligencia o estupidez colectiva.

Mi principal hipótesis es que los desastres políticos deben atribuirse a la incompetencia y no tanto a la mala voluntad. Propongo retomar aquel célebre principio de Hanlon según el cual no deberíamos atribuir a la maldad lo que puede ser explicado por la estupidez. Nuestros fracasos colectivos se explican mejor por un déficit de conocimiento que de moral. Una cosa no excluye la otra, por supuesto, pero entendemos mejor los fracasos colectivos si examinamos nuestra cadena de errores que si los explicamos como el resultado de una voluntad expresa de producir esa situación. No estamos en tiempos de planificación o conspiración, sino de chapuza.

Si pensamos cómo se producen las crisis, qué interacciones las han generado, comprobamos que resultan de la coincidencia fatal de decisiones irresponsables, omisiones y postergaciones que se acumulan hasta llegar a un punto en el que detener o corregir una determinada dinámica parece imposible. Así puede entenderse el proceso que llevó a la última crisis económica. Las concatenaciones catastróficas (falta de anticipación, incapacidad de los reguladores, burbujas inmobiliarias, avaricia de los consumidores) fueron mucho más relevantes que el comportamiento de singulares estafadores. Empeñarse en explicarlo todo señalando a unos pocos malvados nos impediría entender las turbulencias sistémicas. Por supuesto que tales turbulencias tienen su origen en determinadas acciones, pero estas acciones únicamente se convierten en avalanchas cuando ponen en marcha una serie de reacciones en cadena en un sistema financiero que no está diseñado para impedir las. Este cambio de punto de vista es el que invocaba el Tesoro de Estados Unidos tras el estallido de la crisis al afirmar que los reguladores no tuvieron en cuenta la amenaza que las instituciones amplias, interconectadas y altamente apalancadas pueden causar en el sistema financiero.

Los procesos de entontecimiento colectivo son fascinantes para quienes nos dedicamos a estudiar la vida de las sociedades y los sistemas políticos, pero trágicos desde la perspectiva del sufrimiento personal que implican. ¿Qué está pasando en las sociedades democráticas que con demasiada frecuencia se encuentran en situaciones pésimas, que no benefician en el fondo a nadie y que los actores políticos habrían evitado si hubieran podido anticiparlas? ¿Por qué hay tantos encadenamientos fatales, círculos viciosos, crispación contagiosa, radicalizaciones mutuas y cadenas de errores? ¿Qué difícil resulta conseguir juegos de suma positiva en los que todos ganen y con cuánta frecuencia terminamos en situaciones en las que todos pierden.

Alguna explicación particular ha de tener nuestra peculiar exposición a los errores colectivos y las malas decisiones que no cometemos por carecer de los instrumentos adecuados, sino que están incluso inducidos por la sofisticación de nuestras posibilidades. Pensemos, por ejemplo en la

oscilación entre euforia y decepción económica, que no tendría las actuales dimensiones críticas si no fuera por la potencia financiera de nuestros sistemas económicos; la extensión de los rumores se incrementa con nuestra densidad comunicativa y da lugar a fenómenos como el *trolling* y el *flaming* en internet; lo que se ha podido llamar «la tragedia de los bienes comunes» o *the tragedy of the commons* (Hardin 1968) sintetiza muy bien esa mezcla fatal de interdependencia, contagio e incapacidad organizativa para agregar las decisiones de manera que tengan efectos catastróficos.

Una explicación de los «wiki-errores» es el hecho de que, en toda sociedad, pero más en una sociedad compleja, estemos manejando información de otros y obligados a confiar en otros. Nuestro mundo es de segunda mano, mediado, y no podría ser de otra manera: sabríamos muy poco si solo supiéramos lo que sabemos personalmente. Nos servimos de una gran cantidad de prótesis epistemológicas. Nuestro suplemento cognoscitivo está edificado sobre la confianza y la delegación. Las experiencias secundarias determinan la vida de los seres humanos con tanta fuerza al menos, si no más, que las primarias. Casi todo lo que sabemos del mundo es a través de determinadas mediaciones. No tenemos más remedio que confiar en otros y en la información que otros nos proporcionan. Incluso quienes se consideran bien informados saben muy pocas cosas por experiencia directa. Esta circunstancia es la causa de las grandes conquistas de la humanidad, pero también de los peores errores (Sunstein 2006). La confianza puede demostrarse excesiva o insuficiente, los rumores se propagan sin objetividades que les puedan frenar, el pánico resulta más contagioso en un mundo de apreciaciones difícilmente refutables...

Hay buenos motivos para pensar en muchas ocasiones que cuando una opinión es compartida por muchos probablemente debamos tenerla por verdadera. Pero también resulta asombrosa la experiencia contraria: los grandes errores colectivos, la reverberación de los errores, desde su forma más inofensiva como lugares comunes hasta la infamia del linchamiento. Muchas personas viven en nichos de información y a veces se crean dinámicas que hacen eco, que extienden los errores, los encadenan e incluso fortalecen, dando lugar a enormes fracasos colectivos. Y no pensemos

únicamente que se trata de errores extendidos por los que menos saben del asunto en cuestión. Existen también errores que son típicos de la agregación de los saberes y las decisiones de los expertos, fallos de la gente especializada, que suelen ser más irritantes en la medida en que teníamos derecho a suponer de ellos una especial clarividencia.

a) Los inconvenientes de tener demasiada razón

En el origen de muchos errores colectivos está algo que podríamos denominar «el inconveniente de tener demasiada razón». Me refiero al hecho de que algunos errores proceden de la fragmentación que nos impide salir del círculo de los que piensan como nosotros y nos perdemos así las ventajas de la heterogeneidad. La explosión de posibilidades informativas participa de esta ambivalencia.

Algunos han celebrado la posibilidad del *Dayly Me* entendido como un producto informativo diseñado personalmente (Negroponte 1995, 153). La «customización» de la información pone de manifiesto que con los avances tecnológicos aumentan las opciones informativas y la capacidad de elegir personalmente, pero también puede ser una pobreza porque refuerza los prejuicios y uno se priva del beneficio de exponerse a puntos de vista rivales o problemas no advertidos. De este modo, las nuevas tecnologías de la comunicación pueden también conducir al desacuerdo y la fragmentación cuando los ciudadanos se inscriben en grupos de quienes piensan de la misma manera y evitan celosamente cualquier «disonancia cognitiva». Cabe mencionar aquí ese fenómeno estudiado por Sunstein (2002) de que los miembros de un grupo que delibera se mueven muchas veces hacia posiciones extremas. En el origen del fanatismo y la radicalidad no es infrecuente encontrar grupos ideológicamente cerrados y conectados tecnológicamente. Cuando la gente que piensa de manera similar intercambia información y opinión, sin exponerse a puntos de vista diferentes, es muy fácil que se radicalicen. Internet ha favorecido una aproximación entre semejantes, la formación de compartimentos estancos, incluso sectarios, y de espacios de opinión uniformes. Si las nuevas tecnologías pueden ampliar el horizonte informativo, también pueden servir

para no ver lo que no queremos ver, para construirnos una cámara de eco (*echo chamber*) que nos impida revisar nuestras predisposiciones.

Los comentaristas del papel de la red en la política acuñaron al poco tiempo los términos *cocoons* y cámaras de eco para señalar la tendencia de la gente a agruparse en redes de mentalidad semejante (Huckfeldt / Sprague 1995; Rogers / Kincaid 1981). Esta tendencia aumenta en las redes cuando la lógica definitiva es «gustar»: se hace clic en la gente que «gusta», es decir, que son como uno mismo. Las diferencias quedan filtradas. Esta misma lógica aparece incluso en los contextos comerciales: si compro un libro en Amazon, recibo un mensaje al efecto: «Si compró el libro X, es probable que también le guste el libro Z». De hecho, la democracia estaría mejor servida si, en lugar de eso dijeran «si le gustó el libro X, debería conocer los puntos de vista alternativos encontrados en el libro Z».

El mundo de internet puede tener un efecto reductor de nuestra disonancia cognitiva. La personalización de los motores de búsqueda en internet ha transformado nuestra experiencia del mundo hasta el punto de implicar un cierto retorno a un universo ptolemaico en el que el Sol y todo giran alrededor de nosotros. Dicha personificación supondría el fin de la serendipia (de aquella búsqueda que es una mezcla de método y azar, dejando lugar al descubrimiento imprevisto) y del capital puente (*bridging capital*). Como asegura Eli Pariser, «en los primeros días de la World Wide Web el espacio *on line* parecía como un continente sin cartografiar y los usuarios se consideraban a sí mismos como descubridores y exploradores» (Pariser 2011, 1415-1420), mientras que «Google es una gran ayuda para que encontremos lo que sabemos que queremos, pero no para ayudarnos a encontrar lo que no sabemos que queremos» (Pariser 2011, 1226-1232).

b) La invisibilidad de lo común

Otra fuente de torpeza colectiva proviene de lo que podríamos denominar «invisibilidad de lo común». Para que las interacciones puedan dar lugar a círculos virtuosos debería ser posible que los actores dispusieran de un retorno de impacto de su acción personal sobre el conjunto. Hacer visible la pertenencia a un todo que va en la misma dirección aumenta la utilidad de

las decisiones tomadas por los representantes y su ejecución por los representados. Pero esta copertenencia apenas se advierte cuando las acciones individuales están descontextualizadas y descolectivizadas. Muchos errores colectivos se deben previamente a la dificultad de situar las consecuencias de la acción en su globalidad.

Un ejemplo de estupidez colectiva se manifiesta en el abuso de los recursos compartidos. Una de las irresponsabilidades más habituales es desentenderse de los efectos que el propio consumo tiene en el entorno natural, al que consideramos como un tercero que asume el coste de nuestro modo de vida sin pasarnos ninguna factura, como si fuera una mera «externalidad». La «tragedia de los comunes» (Hardin 1968) es esa irresponsabilidad respecto de ciertos bienes o recursos que terminan siendo destruidos, lo que finalmente perjudica a todos. Actuamos como si fuera invisible el impacto que las decisiones propias tienen en el todo del que formamos parte (y que terminan por afectarnos). Así ocurre en un mundo en el que nuestra capacidad organizativa no está a la altura de la cantidad de cosas que compartimos y por eso con frecuencia somos incapaces de evitar los efectos catastróficos de nuestras irresponsabilidades agregadas. ¿Qué racionalidad es esta que sacrifica los intereses propios a largo plazo en el altar de las satisfacciones inmediatas?

¿Cómo hacer visible esa referencia a lo común? Veamos algún ejemplo en materia de impuestos. Una investigación en Minnesota, Estados Unidos, examinó cuatro posibilidades para luchar contra las falsas declaraciones fiscales. Un primer grupo de contribuyentes recibió una carta explicando para qué servía el dinero recaudado. A un segundo grupo se le recordaba la pena que aguardaba a los defraudadores. Un tercero recibía un documento en el que se explicaba cómo obtener ayuda para rellenar la declaración. Y a un cuarto grupo se le informaba de que el 90% de los contribuyentes estaba en regla con sus deberes de declaración. La campaña puso de manifiesto que solo esta última intervención fue eficaz para disminuir el fraude. Poner en perspectiva colectiva la acción personal tuvo como efecto hacer socialmente ilícita la acción de defraudar, marginalizándola (Thaler / Sunstein 2008). En una ciudad de California, a la factura de la electricidad

se adjuntaban las de los vecinos con el fin de situar a cada uno en relación con el grupo. Aquellos que consumían más que la media redujeron considerablemente su consumo. El primer paso para dificultar que los comportamientos individuales repercutan negativamente sobre lo común es mostrar esta incidencia. Hacer visible esa conexión no asegura el comportamiento responsable, pero su invisibilidad es el origen cierto de la irresponsabilidad.

Hay diversas propuestas para invertir la actual invisibilidad de los impuestos personales y acercarlos a la lógica del don, cuyo funcionamiento en las tribus primitivas estudió Marcel Mauss. El aumento del tratamiento informático de los impuestos y de los flujos financieros permite una trazabilidad que era impensable en otra época. Personalizar la solidaridad que representa el impuesto indicando lo más precisamente posible a qué porcentaje de qué edificio público o de qué acción social se destina una parte del impuesto que pagamos puede servir para aumentar la utilidad personal de esta acción colectiva. Poder constatar lo más concretamente posible el impacto de la solidaridad anima a su aceptación y responsabiliza frente a acciones o infraestructuras públicas. Otras medidas como dejar un margen de acción personal podrían aumentar el sentido personal de los impuestos, la responsabilidad de cada uno y la satisfacción individual. Se trataría de conseguir que el otro no nos sea tan desconocido, que los flujos de la vida colectiva no sean completamente intermediados por una caja opaca fría constituida por el Estado.

c) Los fracasos de la agregación

Buena parte de las malas decisiones que están en el origen de los fracasos colectivos se debe a una mala agregación de decisiones, a una adición de preferencias individuales a corto plazo. Pensemos, por ejemplo, en el carácter autodestructivo del impulso proteccionista (que fue el verdadero causante de la crisis económica del 1929) o en el problema de las burbujas financieras de 2008 (la dificultad de detener un proceso en el que todos son beneficiarios inmediatos y el desastre se sitúa a largo plazo). Los mercados, por ejemplo, son sistemas de agregación de conocimiento y preferencias, y

a estas alturas todos sabemos lo provechoso que suele ser este procedimiento para la coordinación de nuestras acciones, pero también conocemos sus limitaciones, sus derivaciones catastróficas y, sobre todo ahora, el fiasco que suele producirse cuando lo creemos tan inteligente como para que sea superflua cualquier intervención reguladora. Cuando domina la euforia financiera, la hipótesis de una crisis parece lejana y por tanto incapaz de provocar las reacciones que aconsejaría la prudencia.

El instantaneísmo impide tomar decisiones coherentes. Cuando la perspectiva es temporalmente estrecha corremos el riesgo de someternos a la «tiranía de las pequeñas decisiones» (Kahn), es decir, ir sumando decisiones que, al final, conducen a una situación que inicialmente no habíamos querido, algo que sabe cualquiera que haya examinado cómo se produce, por ejemplo, un atasco de tráfico. Cada consumidor, mediante su consumo privado, puede estar colaborando a destruir el medio ambiente, y cada votante puede contribuir a destruir el espacio público, lo que no quieren, y que, además, haría imposible la satisfacción de sus necesidades. Si hubieran podido anticipar ese resultado y anular o, al menos, moderar, su interés privado inmediato, habrían actuado de otra manera.

Planteo una hipótesis para explicar este estado de cosas y en parte ofrecer una disculpa. La incertidumbre que provoca la aceleración social nos ha convertido en sujetos que solo actúan racionalmente a corto plazo, que se constituye como el único horizonte de gratificación. Cualquier perspectiva de mayor alcance, una racionalidad estratégica o anticipatoria es muy difícil, y preferimos gestionar lo más inmediato, con cálculos de utilidad para el presente, táctica y criterios de mera oportunidad.

No hay inteligencia colectiva si las sociedades no aciertan a gobernar razonablemente su futuro. El futuro es una construcción que tiene que ser anticipada con cierta coherencia. Cuando las decisiones se adoptan con una visión cortoplacista, sin tener en cuenta las externalidades negativas y las implicaciones a largo plazo, cuando los ciclos de decisión son demasiados cortos, la racionalidad de los agentes es necesariamente miope. Cuando el horizonte temporal se estrecha y solo se tiene en cuenta el interés más

inmediato, es muy difícil evitar que las cosas evolucionen catastróficamente.

Hay muchas inercias en la sociedad actual en virtud de las cuales no solamente se impide la maximización del bien común a largo plazo, sino que conducen sistemáticamente a desviarse de ese objetivo. Un concepto renovado de responsabilidad podría contribuir a desfatalizar el proceso de modernización, de manera que no se perciba como un reino de poderes incontrolables, sino como un proceso civilizatorio hecho por los seres humanos, en el que nos vemos confrontados a procesos que se sustraen de nuestro control, pero que pueden ser parcialmente regulados. Tampoco en «la época de las consecuencias secundarias» (Beck) estamos condenados a la alternativa entre la responsabilidad y la irresponsabilidad totales. La tarea que tenemos por delante es más bien determinar nosotros mismos, mediante procedimientos de legitimación democrática, cómo queremos construir políticamente nuestra responsabilidad.

Se dice que en una sociedad del conocimiento la sociedad en su conjunto puede ser más inteligente que cada uno de nosotros, pero también es cierto lo contrario: que todos juntos –la sociedad interdependiente, contagiosa– estemos siendo más torpes de lo que podemos serlo cada uno de nosotros personalmente. El gran problema de las actuales sociedades democráticas es conseguir lo primero y evitar lo segundo. En sociedades complejas, donde todo está densamente interconectado, deberíamos dedicar menos energía a combatir a los enemigos externos y más a nuestra propia irracionalidad.

15.6. LA IGNORANCIA DEMOCRÁTICA

He sostenido hasta aquí el valor cognitivo de la democracia, pero esta defensa estaría incompleta sin una reivindicación de lo que podríamos denominar ignorancia democrática. ¿Y si la democracia se la debiéramos más a nuestra ignorancia que a nuestro conocimiento? Propongo una teoría realista de las limitadas condiciones epistémicas de toda política y una

justificación de la democracia por la ignorancia: no hay democracia *a pesar* sino *en virtud de* la ignorancia pública.

Hay una amplia literatura de epistemología política, es decir, acerca de las ventajas epistémicas de la democracia para producir decisiones acertadas, sobre lo que debemos considerar como tal y el lugar que ocupa la verdad en la política. La idea de una «democracia epistémica» tiene su origen en un célebre artículo de Joshua Cohen (1986) en el que propugnaba una alternativa a la idea agregativa de la democracia (aquella para la cual se trataría únicamente de un método para agregar preferencias individuales y convertirlas en una decisión colectiva) y examinaba los actos de los agentes desde una perspectiva cognitiva. La democracia no es la expresión de una preferencia formulada aisladamente, sino el resultado de un procedimiento en el que descubrimos de alguna manera tales preferencias. Por eso a la democracia epistémica le interesa tanto el diseño institucional, la identificación de aquellas instituciones y procesos que articulan mejor el conocimiento disperso de los ciudadanos.

Mi idea de la democracia y su justificación es muy diferente. Comparto con la concepción epistémica que, aunque es cierto que la democracia no siempre da lugar a los mejores resultados e incluso hay ciertos errores colectivos que se producen precisamente porque nuestros procedimientos de decisión son democráticos (Bartels 2008; Caplan 2008; Fukuyama 2015; Achen / Bartels 2016), la democracia suele ser más inteligente que sus modelos alternativos de gobierno. Pero la democracia debería justificarse incluso aunque pudiera probarse que produce de modo habitual peores resultados que otros sistemas de gobierno. Esto requiere, evidentemente, una explicación.

La legitimidad de la democracia no viene dada por sus *resultados* epistémicos (porque da lugar a resultados correctos desde el punto de vista epistémico) sino por sus *procedimientos* epistémicos (porque es un tipo de organización política en virtud del cual es más verosímil llegar a resultados que son correctos desde el punto de vista epistémico). En principio las democracias organizan mejor los procesos de deliberación y gobierno, sus procesos de decisión están abiertos al contraste y a la libre discusión, por lo

que suelen dar lugar a decisiones con mayor valor cognitivo y hay en ellas una legislación y unas políticas públicas de mayor calidad, pero su legitimidad no se debe a la verdad y razonabilidad de tales decisiones, sino a la naturaleza de sus procedimientos. Son dos realidades que pueden confundirse y conviene distinguir porque, en caso contrario, no entenderíamos que los procesos correctamente organizados pueden dar lugar a malas decisiones, que la soberanía popular no equivale a la infalibilidad popular. La democracia suele ser mejor que sus competidoras a la hora de obtener resultados epistemológicamente justificados, pero ni tales resultados están garantizados ni esos resultados son la causa de su legitimidad. Tenemos buenas razones para pensar que es más probable que la democracia proteja mejor los derechos humanos o que tome mejores decisiones que otros sistemas políticos, pero no se justifica por esa capacidad. Si fuera así, entonces podríamos deducir que pierde su autoridad cuando no lo consigue. Que sus errores sean frecuentes e incluso algunos de ellos sistemáticos no disminuye su legitimidad cuando a esta no se le ha hecho depender de sus aciertos en el orden de los resultados.

Ciertas concepciones de la democracia epistémica dan a entender que existe algo así como la decisión correcta que está esperando a que una sabia ciudadanía la descubra gracias a que sus puntos de vista inevitablemente parciales son corregidos por un procedimiento bien diseñado. ¿Qué pasa cuando no estamos de acuerdo acerca de cuál es la decisión correcta ni de cómo debe diseñarse ese mecanismo que con mayor probabilidad nos conducirá hacia ella? Se requeriría algo así como un criterio externo e independiente del proceso (Cohen 1986; Estlund 2008). Ahora bien, ¿cómo ponernos de acuerdo acerca del diseño de un procedimiento que con mayor probabilidad genere un resultado óptimo si discrepamos razonablemente acerca de qué debería ser un resultado óptimo? No hay un criterio independiente para identificar las decisiones correctas, y si existiera, no tenemos ningún modo de saber si disponemos de él. Supongamos incluso que tuviéramos la respuesta correcta; tampoco entonces sabríamos con absoluta certeza cuándo y cómo implementarla (Schwartzberg 2015). Como admirablemente sentencia Nadia Urbinati, la última razón a favor de la

democracia, la que la hace preferible a cualquiera de sus alternativas, no es que habitualmente produzca mejores decisiones (porque también las produce equivocadas y en una proporción nada despreciable), sino que es el único sistema que establece que somos *nosotros* quienes decidimos qué decisión es buena (Knight / Landemore / Urbinati / Viehoff 2016, 152).

Esto nos conduce al viejo problema de la relación entre verdad, legitimidad y democracia. El célebre Teorema de Condorcet planteaba que, si se cumplen ciertas condiciones, una mayoría de sujetos independientes llegará a la verdad. Pero el asunto en cuestión puede que no tenga una verdad propiamente dicha, o puede que esa opción verdadera no esté a nuestra disposición en la agenda política, o que quizás haya varias verdades, o que tal vez esa verdad encontrada no pueda o deba ser políticamente puesta en práctica (Goodin / Spiekermann 2018, 42). Un racionalista negaría que existan decisiones para las que no haya una respuesta correcta; si hay tal tipo de decisiones sería porque desconocemos todavía las soluciones correctas, pero no habría problema que no pudiera ser resuelto por una razón humana que operara sobre la base de una cantidad suficiente de información. Suponiendo que esto fuera así, este planteamiento no resulta válido en áreas como la política donde hay un pluralismo de valores especialmente intenso.

Existen cosas objetivas, por supuesto, pero la mayor parte de lo que entendemos por política tiene muy poco que ver con ellas. No se puede hacer política sin una correcta identificación de los hechos sobre los que debe basarse o actuar, pero aún menos si se piensa que esa constatación de los hechos es una actividad que no implica ninguna interpretación de la realidad. Quien se crea en disposición de monopolizar la objetividad producirá grandes distorsiones en la vida política. Una de las principales razones para utilizar con sumo cuidado la expresión «verdad» en política tiene que ver con la experiencia histórica de en cuántas ocasiones creerse en posesión de ella ha servido para olvidarse de otras dimensiones de la convivencia más necesarias. Que las tiranías ideológicas o tecnocráticas hayan abusado de la verdad no dice, en principio, nada en contra de la verdad, por supuesto, pero parece recomendable que el debate político se

sitúe, siempre que sea posible, en otros términos. Hay muchos asuntos políticos que no son categorizables conforme a las calificaciones de lo verdadero y lo falso, o que siendo verdaderos no son políticamente realizables, por diversos criterios que también forman parte del elenco de dimensiones y valores con los que opera la razón política.

Más vale permanecer en el agnosticismo en relación con el supuesto de que es la verdad lo que crea la legitimidad política, entendida como el derecho a dar órdenes y la obligación de obedecer. Me parece muy recomendable la «abstinencia epistémica» de ciertos pensadores liberales o pragmatistas (Rawls 1993; Raz 1990; Knight / Johnson 2011). Por supuesto que la competencia epistémica es un elemento del buen gobierno, pero no es ni el único ni el principal requisito para legitimar la autoridad política. «Una cosa es la verdad y otra la legitimidad. El pueblo tiene el derecho de equivocarse, un derecho que ejerce con frecuencia» (Galston 2012, 142).

La conclusión de todo esto nos lleva a una revalorización de la ignorancia para la teoría democrática. Hemos pasado de preguntarnos si disponemos del conocimiento necesario para que haya una verdadera democracia a considerar si puede haber democracia *a pesar de* nuestra ignorancia, y yo propongo ahora defender que existe democracia *gracias a* esa ignorancia.

Como es bien sabido, los modelos agregativos de la democracia están basados en el mero interés particular de los votantes; los epistémicos, en la capacidad de estos votantes de emitir juicios de acuerdo con una verdad independiente o un bien común. ¿Cómo respetar el interés legítimo de los individuos y ponerles al mismo tiempo en un horizonte más amplio e integrador? ¿De qué modo escapar de la estrechez y falta de ambición de una concepción agregativa de la democracia sin caer en el maximalismo de una «inteligencia colectiva» que puede estar tentada de calificar como inapelablemente verdadero y correcto lo que no es más que el resultado de un proceso limitado de deliberación? La única solución es mantener siempre una legitimidad para la discrepancia también respecto de los consensos obtenidos con nuestros mejores procedimientos. «En la medida en que los valores no se nos desvelan, en nuestra conciencia o desde el

cielo, de manera que no haya margen para un desacuerdo ulterior acerca de su carácter, todo lo que tenemos en la tierra son *opiniones* o *creencias* acerca del valor objetivo» (Waldron 1999, 111). El respeto al desacuerdo sigue teniendo sentido también allí donde se han puesto todos los medios para ampliar el alcance de los juicios e intereses individuales; la discrepancia nos recuerda que no hay procedimiento que pueda producir resultados políticos incontrovertibles. La democracia epistémica no debería permitir que la nobleza de sus ambiciones le hiciera olvidar el carácter falible, contingente y discutible que tienen incluso nuestras más sabias decisiones.

La ignorancia suele tener una connotación peyorativa y personaliza esa incompetencia en ciertos ciudadanos o políticos, pero no advertimos ni su carácter general (se trata de una incompetencia sistémica más que de los agentes políticos concretos) ni su inevitabilidad (estamos realmente sobrepasados por la naturaleza de los problemas a los que tenemos que enfrentarnos). Y mucho menos se considera que esa ignorancia pueda ser la causa de que tengamos sistemas políticos democráticos.

Jacques Rancière distinguía entre una ignorancia que permite que el poder sea acaparado por unos pocos y una ignorancia que conduce al empoderamiento democrático. De acuerdo con esta idea, afirmaba que la democracia no es más que un momento en el que se desdibuja la distinción entre los cualificados y los no cualificados para gobernar (Rancière 2001). ¿Por qué hemos pensado siempre que la ignorancia nos hacía desiguales, justificaba el poder de las élites y los expertos, y no hemos advertido que puede ser un factor de igualación ya que, en el fondo, todos somos ignorantes frente a la envergadura de los problemas que tenemos que resolver?

En la teoría del aprendizaje se ha sostenido que la gestión del desconocimiento es una fuente de inteligencia. «El desarrollo del conocimiento puede que dependa de mantener el influjo de la ingenuidad y la ignorancia» (March 1991, 86). Todas las disposiciones que nos mantienen en proximidad con la ignorancia (provisionalidad, revisión, duda, crítica, ingenuidad) permiten que el conocimiento no se detenga. ¿Por qué

no considerar que en el plano colectivo existen propiedades similares que nos disponen a configurarnos como sociedades que aprenden? La democracia sería precisamente una organización política de la sociedad que no se apoya tanto en lo que sabemos (autoridad de los expertos, irrevisabilidad de los acuerdos constitucionales, sospecha hacia la disidencia, evitación del conflicto a cualquier precio) como en la necesidad de considerar que la ignorancia es un recurso (que todo poder tiene que permitir su resistencia, del mismo modo que cualquier tesis científica está abierta a su refutación). Todas las instituciones de la democracia se apoyan a fin de cuentas en la ignorancia, le confieren un valor y la protegen como su verdadera razón de ser.

EXCURSO: LA DEMOCRACIA
COMO INTERPRETACIÓN
(A PROPÓSITO DE LAS *FAKE NEWS*)

Las tecnologías posibilitan ciertas cosas y nos desprotegen frente a otras. La pretensión de la Unión Europea y de algunos gobiernos de controlar las noticias falsas tiene su origen en esa ambivalencia que caracteriza a las nuevas posibilidades de difusión de la opinión, su facilidad, inmediatez y falta de control. Nuestros espacios públicos, poco articulados por ideologías de referencia y débilmente institucionalizados, son especialmente vulnerables a la difusión de cualquier bulo e incluso a la posible interferencia en los procesos electorales. Ahora bien, por muy justificada que esté nuestra inquietud, no toda intervención reguladora es eficaz, y algunas de ellas pueden producir otros destrozos de no menos importancia. Así ha ocurrido con algunas pretensiones de regular la libertad de expresión sin las suficientes garantías de que se respetan otros valores de tanta importancia como la verdad.

Lo primero que me llama la atención en toda esta épica de combate contra la postverdad y los hechos alternativos es el cambio cultural que implica. En muy poco tiempo hemos pasado de celebrar la «inteligencia distribuida» de la red a temer la manipulación de unos pocos; de un mundo

imaginado como el espacio tejido por voluntarios a otro poblado por *haters*; de celebrar las posibilidades de colaboración digital a la paranoia conspirativa; de la admiración por los hackers a la condena de los *trolls*; de la utopía de los usuarios creativos a la explicación de nuestros fracasos electorales por la intromisión de poderes extraños (más creíble cuanto más rusa sea dicha intromisión).

Es muy saludable que, a la vista de lo fácil que es mentir y difundir estas mentiras, hayan surgido últimamente un tipo de periodistas a los que se ha bautizado con el nombre de *fact-checkers*, profesionales que se encargan de verificar las afirmaciones de los políticos en lo que estas tienen de datos comprobables. Para que el debate público sea de calidad no basta con que los hechos referidos sean ciertos, pero podemos estar seguros de que si esas referencias son completamente falsas no tendremos una verdadera discusión democrática. Aunque la objetividad sea difícil, esta dificultad no es una prueba contra la supresión de las líneas de demarcación entre el hecho, la opinión y la interpretación, ni una excusa para manipular los hechos. Para salvar nuestro mundo común es necesario que lo verdadero y lo falso sean categorías operativas. Renunciar a nuestros ideales de verdad y falsedad supondría entregarse al poder de los oportunistas.

Por supuesto que hay mentiras flagrantes y mentirosos compulsivos, que merecen ser combatidos con todos los instrumentos periodísticos y jurídicos a nuestro alcance. Me preocupa, además, una degradación más sutil de la vida política propiciada por los enemigos de la retórica (que siempre se justifican porque los mentirosos se sirven de ella). Me refiero al modo como entendemos nuestras relaciones con la realidad y el lugar que ocupan la verdad y la mentira en la vida política. Nuestra relación con la verdad —especialmente en la vida política— es menos simple de lo que quisieran los que la conciben como un conjunto de hechos incontrovertibles. No vivimos en un mundo de evidencias, sino en medio del desconocimiento, el saber provisional, decisiones arriesgadas y las apuestas. La verdad no es lo mismo que la objetividad y la exactitud. Casi nada de lo que decimos o sentimos es «chequeable». Si la verdad, entendida como objetividad acreditable, sirve de muy poco es porque los humanos no

vivimos en el mundo de la rotundidad, sino en el de la aproximación; nos movemos en un entorno de interpretaciones, en el campo intermedio de la simulación, la seducción, la teatralización y la gestión de la apariencia; nuestros enunciados políticos rara vez son constataciones comprobables de hechos; generalmente son la expresión de deseos, una apuesta por alternativas, la ponderación de posibilidades y riesgos. Son más valoraciones que descripciones de una situación.

Como la vida misma, también la política posee una dimensión emocional, y nuestras emociones –aunque las haya más o menos razonables, mejor o peor informadas– tienen una relación muy indirecta con la objetividad. Las pasiones humanas no son absolutamente ingobernables, tienen incluso un valor cognitivo, pero su dimensión de verdad no es algo que pueda acreditar o desmentir una agencia pública contra las noticias falsas. ¿En qué quedaría el oficio político si no pudiera recurrirse a una cierta exageración retórica sin la que es imposible movilizar a nadie? ¿Y cómo medimos la objetividad de un determinado llamamiento a resistir, esperar o ser precavidos? El lenguaje político es más prescripción que análisis. No digo que sea mágico, pero muchas veces produce los efectos que conjura: si mete miedo crea sujetos temerosos, cuando promete alimenta las expectativas... Y esto no justifica que se pueda decir cualquier cosa, sino todo lo contrario, que debe manejarse con la responsabilidad de quien sabe que está en juego algo mucho más denso que la mera objetividad.

Pero si concebimos la relación de los humanos con la política de modo que, además de la gestión de ciertas objetividades, tiene que ver con la enorme dimensión de lo no plenamente racionalizable, podremos entender, por ejemplo, a qué es debido que el *fact checking* sea tan necesario como limitada su eficacia, especialmente entre los más convencidos de cierta falsedad o en sociedades muy polarizadas. Cassam ofrece a este respecto una explicación que merece ser tomada en cuenta. Habla de una *epistemic insouciance*, una despreocupación epistémica por la que muchos políticos y electores, más que mentir o dejarse engañar, simplemente les importa muy poco el contenido de verdad de aquello que dicen o escuchan (Cassam

2019). No sería un vicio fuerte, como la mentira en sentido estricto, que se enfrentaría a la refutación y participaría en la batalla por la objetividad, sino una indiferencia frente al valor de verdad de las opiniones. Tenemos que contar con que hay gente así y que su existencia no se debe tanto a sus propiedades subjetivas como a la naturaleza de los asuntos políticos, poco vinculados a la idea de verdad como objetividad y más cercanos al ámbito emocional, el interés, la seguridad o la confianza.

La política no es algo que se resuelva con la objetividad, o solo en una pequeña parte. En la mayor parte de las disputas políticas no hay «un hecho esperando a ser descubierto» (Knight / Johnson 2011, 154). La democracia es un régimen de opinión y no un conflicto de enunciados a la búsqueda de ratificación científica. «La democracia es gobierno por discusión porque es gobierno por opinión» (Urbinati 2014, 31). La democracia no tiene por objetivo alcanzar la verdad (aunque muchos ciudadanos así lo piensen y muchos políticos así lo digan), sino decidir con la contribución de toda la ciudadanía, sobre la base de que nadie –mayoría triunfante, élite privilegiada o pueblo incontaminado– tiene un acceso privilegiado a la objetividad que nos ahorrara el largo camino de la pública discusión. En este sentido se puede entender por qué Rawls (1999, 579) decía que cierta concepción de la verdad («*the whole truth*») era incompatible con la ciudadanía democrática y el poder legítimo o a qué se refería Hannah Arendt (2006, 223) cuando hablaba de la «tiranía de la verdad».

La política es un espacio de promesas, aspiraciones, apuestas, donde se valora o moviliza, operaciones que van mucho más allá de la mera descripción de realidades objetivas. Por supuesto que en ella también se informa acerca de hechos objetivos. Pero en política las cosas no terminan, más bien comienzan, con la información. La acción se dirige siempre a modificar la situación, hasta el punto de que también quien informa quiere hacer algo con la situación, es más que un registrador de hechos e incluso cuando aparenta no ser más que eso, está haciendo más que registrar: conservar, lograr el aplauso, incitar al cambio o darse aires de respetabilidad. En política no existe la no-acción, la mera descripción, la neutralidad; quien no hace nada también hace algo y por eso incurre en

responsabilidades; quien se limita a describir excluye de esa descripción las valoraciones que le son menos favorables y quien alardea de neutralidad toma así un cierto partido simulando no tomarlo.

En una democracia la política es un combate por la interpretación y de ahí que sea perfectamente razonable el litigio acerca de cómo deben interpretarse, por ejemplo, los datos electorales o la situación económica. La democracia no es un sistema para resolver problemas dados, sino para identificar los problemas y convertirlos en algo que debe ser públicamente discutido. El mismo concepto de lo político es un concepto político, es decir, tiene un sentido polémico. La decisión de si algo es político o no, de si debe entrar en la agenda política, es siempre una decisión política.

No niego que los políticos mientan, pero considero que la palabra «mentira» es demasiado cruda para describir sus prácticas de comunicación. El discurso político tiene una lógica propia irreductible a otro tipo de actos o lenguajes. Hay que desconfiar, aconseja Bruno Latour, de aquellos que acusan a otros de mentir en política. La mentira es una categoría que pertenece al ámbito de la moral. Esto no significa que no haya ningún sentido de «verdad» en política y su contrario. La verdad existe en política «dispersa en las instituciones, inscrita en sus prácticas, cautiva en nuestras indignaciones y juicios... Hay todo un *savoir-faire* del bien hablar y el mal hacer en política» (Latour 2012, 348). Es en estas prácticas del hablar político en las que deberíamos fijarnos para formular certeramente nuestros juicios.

Quienes, alarmados por las actuales *fake news*, quieren garantizar la objetividad dan a entender que lo normal es, en la historia, ahora y en el futuro, la verdad, cuando es más bien la excepción. El mundo es un conjunto de opiniones generalmente con poco fundamento, donde discurren con libertad las extravagancias, se aventuran hipótesis con una cierta ligereza, se simula y aparenta. Por supuesto que las medias verdades pueden llegar a ser mentiras completas e incluso un asunto criminal, pero lo habitual es que no podamos perseguir todas las mentiras y, sobre todo, que tenemos la amarga experiencia de que muchas veces, al hacerlo, nos hemos llevado por delante otras cosas muy estimables. No protegeríamos tanto la

libertad de expresión o de conciencia si no fuera porque hemos conocido los males que se siguen de su excesivo condicionamiento. En una sociedad avanzada el amor a la verdad es menor que el temor a los administradores de la verdad.

Hay otro efecto lateral del modo en que se plantea este combate contra la mentira al sugerir un mundo más dócil de lo que realmente es y dar una imagen exagerada de tres poderes que son más limitados de lo que suponen: el de los conspiradores, el del Estado y el de los expertos. Por supuesto que hay gente conspirando, pero esto no quiere decir que se salgan siempre con la suya, entre otras cosas porque conspiradores hay muchos y generalmente con pretensiones diferentes, que rivalizan entre sí y que de alguna manera se neutralizan. Sugiere también que el Estado tiene una gran autoridad a la hora de limitar legítimamente el poder de la mentira, algo que sin duda puede hacer en una medida mucho menor de lo que nos creemos. Y da a entender que nuestras controversias pueden arreglarse recurriendo a algún tipo de autoridad epistémica que las zanje definitivamente, como los expertos, los técnicos o cualquier supuesto administrador de la exactitud, algo que afortunadamente ocurre pocas veces y que es poco democrático.

¿Quiere esto decir entonces que hemos de rendirnos ante la fuerza injusta de la mentira? Estoy tratando de sostener que en una democracia el combate contra la falsedad solo puede llevarse a cabo en un entorno de pluralismo garantizado. John Stuart Mill, uno de los grandes teóricos de la democracia en versión aristocrática, conjeturaba que si se sometiera el sistema newtoniano al voto de una asamblea democrática en la que hubiera un buen retórico defendiendo el sistema ptolemaico no podríamos excluir que este último ganara la votación. Pero el trasfondo de esta broma era una defensa del elitismo político que hoy nos resultaría inaceptable. Una democracia es un sistema de organización de la sociedad que no está especialmente interesado en que resplandezca la verdad, sino en beneficiarse de la libertad de opinar. La democracia es un conflicto de interpretaciones, una controversia que no tiene punto final, y no una lucha para que se imponga una «descripción correcta» de la realidad.

Una cierta debilidad de la democracia ante los manipuladores es el precio que hemos de pagar para proteger esa libertad que consiste en que nadie pueda agredirnos con una objetividad incontestable, que cualquier debate se pueda reabrir y que nuestras instituciones no se anquilosen. Por supuesto que hay límites para la libertad de expresión, que no todo son opiniones inocentes y que hay mentiras que matan. Si propongo revisar nuestra concepción de la verdad en política, no es para justificar cualquier cosa, sino para ampliar el contrato que vincula a gobernantes y gobernados, que no se resuelve con el arbitraje de una objetividad supuestamente indiscutible. De los políticos esperamos algo que es mucho más completo y exigente que decir la verdad, como convencer, medir la oportunidad o gobernar las pasiones colectivas. No hace falta dejarse seducir por los encantos de esa postmodernidad banal que todo lo relativiza para entender en qué sentido podía afirmar Rorty (1991) que el valor de la democracia era superior al de la verdad. No convirtamos la guerra contra las *fake news* en un conflicto nuclear, limitemos bien el campo de batalla, establezcamos una regulación sobria, eficaz y garantista de cuanto pueda ser regulado, pero sobre todo protejámonos de los instrumentos a través de los cuales pretendemos protegernos frente a la mentira. La democracia tiene que defenderse más de los poderes propios que de los extraños.

BIBLIOGRAFÍA

- ALSINA, Victòria / MARTÍ, José Luis (2018): «The Birth of the CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking», *Analyse Kritik. Journal of Philosophy and Social Theory* 40/2, pp. 337-358.
- ACHEN, Christopher / BARTELS, Larry (2016): *Democracy for Realist. Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton University Press.
- ARENDT, Hannah (1993): *Was ist Politik? Aus dem Nachlass*, Múnich, Piper.
- (2006): *Between Past and Future. Eight Exercises in Political Thought*, Nueva York, Penguin Books.
- BARTELS, Larry (2008): «The Irrational Electorate», *The Wilson Quarterly* 32, pp. 44-50.

- CAPLAN, Bryan (2008): *The Mith of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Politics*, Princeton University Press.
- CASSAM, Quassim (2019): *Vices of the Mind. From the Intellectual to the Political*, Oxford University Press.
- COHEN, Joshua (1986): «An epistemic conception of democracy», *Ethics* 97 / 1, pp. 26-38.
- COLEMAN, Jules (1989): «Rationality and the Justification of Democracy», en Geoffrey Brennan / Loren E. Lomaski (eds.), *Politics and Process*, Cambridge University Press, pp. 194-220.
- COLLINGRIDGE, David (1980): *The Social Control of Technology*, Nueva York, St. Martin's Press.
- DIAMOND, Jared (2006): *Colapso*, Barcelona, Debate.
- ELSTER, Jon / LANDEMORE, Hélène, eds. (2010): «La sagesse collective», *Raison publique* 12, París, Presses de l'Université Paris-Sorbonne.
- ESTLUND, David (2008): *Democratic Authority: A Philosophical Framework*, Princeton University Press.
- FUKUYAMA, Francis (2015): «Why is Democracy Performing So Poorly», *Journal of Democracy* 26, pp. 11-20.
- GALSTON, William (2012): «Truth and Democracy: Theme and Variations», en Jeremy Elkins / Andrew Norris, *Truth and Democracy*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, pp. 130-145.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto (2004): *Calamidades*, Barcelona, Gedisa.
- GOODIN, Robert / SPIEKERMANN, Kai (2018): *An Epistemic Theory of Democracy*, Oxford University Press.
- HAMILTON, Alexander / MADISON, James / JAY, John (2003): *The Federalist*, ed. Terence Ball, Cambridge University Press.
- HARDIN, Gerrett (1968): «The Tragedy of the Commons», *Science* 162, pp. 1243-1248.
- HEINTZ, Bettina (2004): «Emergenz und Reduktion. Neue Perspektiven auf das Mikro-Makro-Problem», *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 56, pp. 1-31.
- HUCKFELDT, Robert / SPRAGUE, John (1995): *Citizens, Politics, and Social Communication*, Cambridge University Press.
- HUTCHINS, Edwin (1995): *Cognition in the Wild*, Cambridge, MA., MIT Press.
- INNERARITY, Daniel (2011): *La democracia del conocimiento*, Barcelona, Paidós.
- KNIGHT, Jack / JOHNSON, James (2011): *The Priority of Democracy: Political Consequences of Pragmatism*, Princeton, Princeton University Press.
- KNIGHT, Jack / LANDEMORE, Hélène / URBINATI, Nadia / VIEHOFF, Daniel (2016): «Roundtable on Epistemic Democracy and Its Critics», *Critical Review*, 28:2, pp. 137-170.

- KOLBERT, Elizabeth (2006): *Field Notes from a Catastrophe. Man, Nature, and Climate Change*, Nueva York, Bloomsbury.
- LANDEMORE, Hélène (2012): *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton University Press.
- LANDEMORE, Hélène / PAGE, Scott (2015): «Deliberation and disagreement: problem solving, prediction, and positive dissensus», *Politics, Philosophy & Economy* 14 / 3, pp. 229-254.
- LATOUR, Bruno (2012): *Enquête sur les modes d'existence. Une anthropologie des modernes*, París, La Decouverte.
- LINDBLOM, Charles (1965): *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press.
- MARCH, James G. (1991): «Exploration and Exploitation in Organizational Learning», *Organization Science* 2 / 1, pp. 71-87.
- MOREL, Christian (2002, 2012 y 2018): *Les décisions absurdes I, II, III*, París, Gallimard.
- MULGAN, Geoff (2018): *Big Mind. How Collective Intelligence Can Change Our World*, Princeton University Press.
- NEGROPONTE, Nicholas (1995): *Being Digital*, Nueva York, Knopf.
- NOVECK, Beth Simone (2009): *Wiki Government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Washington, Brookings.
- NOVECK, Beth / CAPONE G. et al. (2017): *CrowdLaw-Online Public Participation in Lawmaking*, GovLab White Paper, URL: <https://crowd.law/table-of-contents-a34949e1ca24>
- OBER, Josiah (2009): *Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens*, Princeton University Press.
- OSTROM, Elinor (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- PAGE, Scott (2006): *The Difference. How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools and Societies*, Princeton University Press.
- PARISER, Eli (2011): *The Filter Bubble : What the Internet is Hiding from You*, Londres y Nueva York, Penguin.
- RANCIÈRE, Jacques (2001): «Ten Theses on Politics», *Theory & Event* 5/3, http://muse.jhu.edu/journals/theory_and_event/toc/tae5.3.html
- RAWLS, John (1993): *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press.
- (1999): *Collected Papers*, Harvard University Press.
- RAZ, Joseph (1990): «Facing Diversity: The Case of Epistemic Abstinence», *Philosophy & Public Affairs* 19, pp. 3-46.
- RHEINGOLD, Howard (2004): *Multitudes inteligentes*, Barcelona, Gedisa.

- ROGERS, Everett / KINCAID, Lawrence (1981): *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research*, Nueva York, Free Press.
- RORTY, Richard (1991): «The Priority of Democracy to Philosophy», en *Objectivity, Relativism, and Truth: Philosophical Papers*, Londres, Cambridge University Press, pp. 175-196.
- SALOMON, Gavriel (2003): *Distributed Cognitions*, Cambridge University Press.
- SCHUMPETER, Joseph (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper.
- SCHWARTZBERG, Melissa (2015): «Epistemic Democracy and its Challenges», *Annual Review of Political Science* 18, pp. 187-203.
- SHAPIRO, Ian (1996): *Democracy's Place*, Ithaca, Cornell University Press.
- STOKER, Gerry (1998): «Governance as Theory: Five Propositions», *International Social Science Journal* 50, pp. 17-28.
- SUNSTEIN, Cass R. (2002): *Republic.com*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- (2006): *Infotopia – How Many Minds Produce Knowledge*, Oxford University Press.
- SUROWIECKI, James (2004): *The Wisdom of Crowds*, Nueva York, Doubleday.
- TAINTER, Joseph (1988): *The Collapse of Complex Societies*, Cambridge University Press.
- TALEB, Nassim N. (2008): *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Londres, Penguin.
- TETLOCK, Philip E. (2006): *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*, Princeton University Press.
- THALER, Richard / SUNSTEIN, Cass (2008): *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.
- TUCHMAN, Barbara (1984): *The March of Folly*, Nueva York, Knopf.
- URBINATI, Nadia (2014): *Democracy Disfigured. Opinion, Truth, and the People*, Harvard University Press.
- WALDRON Jeremy (1999): *Law and Disagreement*, Oxford University Press.
- WILLIAM, Anthony D. (2007): *Wikinomics*, Barcelona, Paidós.
- WILLKE, Helmut (2007): *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*, Fráncfort, Suhrkamp.

Democracia digital

Volatilidad, reticularidad, desintermediación, digitalización no son sinónimos de democracia, pero constituyen el nuevo paisaje en el que la democracia ha de ser pensada y realizada. El análisis de estas propiedades del mundo contemporáneo permite calibrar hasta qué punto nos encontramos en circunstancias inéditas o en una recontextualización de los viejos problemas de la política, cuáles son las posibilidades y los límites de la profundización de la democracia, y qué nuevos asuntos deben ser gobernados con una lógica democrática. ¿Hay vida democrática sin la estabilidad que proporcionaban las instituciones de la mediación, en la era de las redes, en internet o en los algoritmos y la inteligencia artificial? De haberla, ¿cuál serían sus propiedades?

16.1. UNA PEQUEÑA TEORÍA DE LA VOLATILIDAD

Vivimos en una época que puede caracterizarse por la volatilidad, categoría que vendría a explicar buena parte de lo que nos pasa y hacemos. La volatilidad se manifiesta en impredecibilidad que hace fracasar las encuestas, inestabilidad permanente, turbulencias políticas, disrupciones de todo tipo, histeria y viralidad. Hay un aumento de la contingencia más allá de lo que estábamos acostumbrados y éramos capaces de gestionar; casi todo es posible, casi nada es previsible. Desde Trump, el Brexit y el resurgir de la extrema derecha, parece que estamos condenados a las sorpresas políticas, esos «accidentes normales» (Perrow 1984, 5) que no obedecen ni

a la causalidad ni a la casualidad, sino que forman parte de una nueva lógica que está todavía por explorar. El resultado de todo ello es la constitución de un público con la atención dispersa, la confianza dañada y en continua excitación. Guerras comerciales entre Estados Unidos y China, tensiones entre Rusia y los países occidentales, las negociaciones caóticas del Brexit, el surgimiento de los radicalismos... El mundo se ha convertido en un lugar inestable e inquietante donde no valen las antiguas certezas, y todo esto cuando hace no pocos años estábamos seguros de encontrarnos en una senda de crecimiento y estabilidad, mientras el modelo de democracia liberal y el compromiso socialdemócrata parecían triunfantes frente a cualquier otro.

Cuando Marx y Engels (1969, 27) formularon aquella famosa sentencia de que «todo lo sólido se evapora» estaban refiriéndose a un paisaje cultural y político mucho más estable, en su tensa conflictividad, que el mundo en el que vivimos actualmente. Diagnosticaban un conflicto entre dos fuerzas identificables como el capital y el trabajo, unas contradicciones cuya resolución parecía apuntar en un sentido que era posible anticipar. Las revoluciones políticas e industriales fueron momentos de subversión y conflicto, pero no fueron momentos de incertidumbre comparable a la nuestra porque quien subvierte no hace más que poner arriba lo que estaba abajo, tomar el Palacio de Invierno o decapitar al rey; tras la revolución sigue habiendo jerarquía, sede del poder y autoridad reconocida. Comparado con el mundo descrito por la idea de volatilidad, el vocablo «revolución» es un término conservador pues presupone un orden que solo habría que subvertir (invirtiendo las relaciones de poder, pero sin cuestionar que la autoridad se ejerce como una relación vertical). En una situación de volatilidad, por el contrario, no hay propiamente nada estable arriba o abajo, ni centro o periferia, y la distinción entre nosotros y ellos se torna borrosa. Esta es la razón por la que, hablando con propiedad, ya no hay revoluciones o golpes de Estado, sino algo menos visible, menos épico, rotundo y puntual; las transformaciones sociales no son la consecuencia de acciones intencionales, planificadas o gobernadas, y las degradaciones de la democracia son más bien procesos de desvitalización; se parecen más al

resultado azaroso de la simple agregación de voluntades, donde hay menos perversión que estupidez colectiva.

La volatilidad no es un mero desorden, pues en ese caso estaría referida a un orden momentáneamente alterado; tampoco inestabilidad, que presupone a su vez una estabilidad posible, ni la simple aceleración en una dirección ya conocida, que nos había servido para entender un mundo en el que había conservadores, progresistas y reaccionarios. Para describir nuestra actual situación tampoco es adecuado el concepto de «crisis de ingobernabilidad» que hizo furor en los años ochenta del siglo pasado porque da por supuesto un mundo estático que simplemente se resiste a ser gobernado. Tampoco es de gran utilidad la manera en que la economía financiera ha entendido la volatilidad (una medida de los cambios de precio de un activo en los mercados financieros cuya curva de crecimiento no contempla la irrupción de crisis sistémicas) o cómo la ciencia política la desdramatiza como una mera inconstancia de las preferencias del electorado.

Nos encontramos en un mundo gaseoso y no en el mundo líquido que Zygmunt Bauman contraponía a la geografía sólida de la modernidad. La idea de liquidez no es suficientemente dinámica para explicar el paso de los flujos a las burbujas. La metáfora de la liquidez –debido al carácter homogéneo del elemento líquido– no consigue dar cuenta de las turbulencias mediáticas de dimensión planetaria que se crean en torno a un acontecimiento, inicialmente explosivas pero que rápidamente se desinflan; tampoco ilustra suficientemente el fenómeno de las burbujas financieras, la volatilidad económica y la especulación. Puestos a elegir una imagen elocuente, las burbujas de Sloterdijk (1999) tienen más fuerza explicativa para entender un mundo compuesto de fenómenos más atmosféricos que materiales, un mundo hecho de bulos, rumores, nebulosas, riesgos, pánico, especulación y desconfianza. Esta metáfora responde mejor a la realidad de los actuales mercados financieros y al mundo de los medios que se caracterizan –como los volúmenes que se contraen y se expanden del estado gaseoso– por ciclos de expansión y contracción, de crecimiento y recesión, que no tienen un volumen constante. Lo gaseoso responde mejor a los

intercambios inmateriales, vaporosos y volátiles, muy alejados de las realidades sólidas de eso que nostálgicamente denominamos economía real, pero también más complejos que el discurrir de los flujos líquidos. Resulta más difícil controlar las emanaciones gaseosas que la circulación de un líquido. El mundo gaseoso es también una imagen muy apropiada para describir la naturaleza cada vez más incontrolable de determinados procesos sociales, el hecho de que todo el mundo financiero, mediático y comunicativo se base más en la información «gaseosa» que en la comprobación de hechos.

La volatilidad es el resultado de diversos factores, repercute en nuestra percepción, en la voluntad y en las emociones; se manifiesta en ámbitos muy variados, en la comunicación, la economía o la política, que tienen en común una serie de transformaciones vinculadas al hecho de la progresiva desintermediación; afecta a profesiones como el periodismo, la medicina, la docencia o, por supuesto, la política. ¿Qué pasa cuando las interacciones se multiplican, las funciones sociales se vuelven evanescentes y las identidades precarias, cuando la lógica de la fugacidad es más fuerte que la lógica de la estabilidad?

La primera manifestación es de orden cognitivo. La explosión de posibilidades informativas, el acceso generalizado a la información o la profusión de datos son, al mismo tiempo y por los mismos motivos, una liberación y una saturación. Por un lado, se podría hablar de una «uberización de la verdad», en el sentido de que cualquiera tiene acceso a todo, una desprofesionalización del trabajo de la información y un contacto directo entre productores y consumidores. Se debilitan los clásicos monopolios de la información, desde la universidad hasta la prensa, en beneficio de las redes sociales, pero, dado que no mejora nuestro control de la explosión informativa, el resultado es un individuo que puede caer en la perplejidad o en la grata confirmación de sus prejuicios. La desintermediación produce una sobrecarga informativa en la medida en que el aumento de los datos disponibles no se compensa con una correspondiente capacidad de comprenderlos y transformarlos en conocimiento.

Un fenómeno análogo puede verse en la nueva economía de la innovación, pero también en la economía financiarizada y en el correspondiente mercado del trabajo desregulado. Desde hace tiempo, el «postfordismo» ha sepultado el modelo burocrático weberiano en favor de lo ligero, abierto, difuso y policéntrico; promueve un nuevo paradigma socioproductivo que ya no se caracteriza por los grandes procesos de racionalización y centralización. Un ejemplo máximo de la desintermediación es el experimento social de la criptomoneda que permite operar sin la intervención de una autoridad bancaria central. La tecnología *blockchain*, debido a su configuración descentralizada, tiene un gran potencial de desintermediación, lo que no impide que se verifique de hecho una mayor centralización, de una manera similar a cómo los mercados, sin el necesario componente de regulación, terminan generando concentraciones de poder. Lo que nace como una forma de economía colaborativa termina siendo una modalidad más de la típica competencia en los mercados.

La volatilidad afecta muy especialmente a la política. Venimos de una democracia de partidos, que era la forma política adecuada a una sociedad estructurada establemente en clases sociales, en grupos claramente definidos por su propia función productiva, cuyas identificaciones sociales y culturales estaban destinadas a encontrar una correspondencia en términos de representación. Al igual que otras organizaciones sociales, los partidos actuaban como contenedores en la medida en que eran organizaciones pesadas que no se limitaban a gestionar los procesos institucionales de la representación, sino que también incorporaban a sus estructuras áreas enteras de la sociedad, orientando su cultura y sus valores de modo que pudiera asegurarse la previsibilidad de su comportamiento político y electoral. Actualmente la división de clases, de religiones y de profesiones no se fundamenta en la uniformidad ni juega un papel suficiente como para implicar una partición duradera del electorado. En lógica correspondencia con este nuevo paisaje, lo que tenemos hoy es una «democracia de las audiencias» (Manin 1997, 218), es decir, una democracia en la que los partidos han sido arrollados por esta volatilidad y actúan con oportunismo

en vez de estrategia, en correspondencia con un comportamiento de los electores sin compromisos estables. Mucha gente ya no se reconoce de manera durable en los partidos, lo que no impide que se reagrupen momentáneamente de acuerdo con líneas de división que varían según las circunstancias y en torno a un momento especial o que ejerzan un compromiso puntual y esporádico, a veces de una gran intensidad. Esos individuos se sienten mal representados porque de hecho ya no son representables a la vieja manera de un mundo estable; emiten señales difusas que el sistema político no consigue identificar, elaborar ni representar adecuadamente. Por eso los partidos tienen grandes dificultades para escuchar a sus votantes y entender, agregar o procesar sus demandas.

Esta crisis de los partidos políticos tiene mucho que ver con la actual volatilidad, como si esta fuera una consecuencia del hecho de que los partidos ya no están en condiciones de ejercer las tres grandes funciones que Manin les adjudica: 1) Hacer eficaz la acción colectiva a través del tiempo, de manera sostenida y coherente; 2) facilitar el ejercicio de la responsabilidad política, y 3) proporcionar una orientación cognitiva al electorado. Si los partidos se debilitan, el resultado es un creciente oportunismo del líder ocasional, una falta de legibilidad del proceso político en su conjunto que obstaculiza imputar las acciones y exigir la rendición de cuentas y, finalmente, unos electores a los que se les ha privado de algunas referencias sin las cuales es muy difícil entender lo que está pasando y formarse una opinión.

La crítica a la democracia de los partidos se ha llevado a cabo en nombre del principio de que no nos representan adecuadamente. Este fenómeno tiene mucho que ver con la seducción que ejerce la lógica de los *big data* en una «sociedad de las singularidades» (Reckwitz 2017). La promesa digital consiste en que la sociedad no es observada desde categorías en las que encajarían los individuos, sino a partir de las huellas que realmente dejan y que los singularizan. Cuando hablamos de volatilidad o imprevisibilidad estamos aludiendo al hecho de que la sociedad encaja cada vez menos en las categorías a través de las cuales se la mide y se actúa sobre ella. La individualización de los modos de vida ha contribuido a

aumentar la volatilidad de las opiniones, la pluralización de los intereses y la diversificación del consumo. Un gran número de conductas se deja encuadrar cada vez menos en las grandes variables explicativas que han utilizado los sociólogos, los profesionales del marketing y los políticos. Esa falta de encaje puede deberse a la riqueza de la singularidad individual de los que no quieren ser incluidos o, en su versión más negativa, a la existencia de un creciente «precariado político» (Fernández Albertos 2018) formado por quienes no se sienten incluidos en el ámbito oficial donde se distribuyen las oportunidades vitales.

Durante los últimos años se ha hablado mucho de crisis de la representación política, y este fenómeno tiene mucho que ver con el debilitamiento de los procedimientos estadísticos y los modelos predictivos que hacían inteligible el comportamiento social. La crisis de la representación, antes que un asunto político, tiene una naturaleza epistemológica.

Esta lógica es también consecuencia de la individualización que acompaña el uso del mundo digital. En sociedades jerárquicas en las que el acceso al espacio público estaba muy restringido, era fácil hablar en nombre del individuo mediante las categorías que lo representaban. Gobernantes, líderes de todo tipo y estadísticos hablaban por la sociedad. Esta palabra delegada aparece cada vez más como abstracta y arbitraria, incapaz de representar la diversidad de las experiencias individuales. Una vez que internet ha abierto a todos la capacidad de tomar la palabra, el monopolio ejercido por los representantes sobre la descripción de la sociedad se ha derrumbado y, con él, las categorías que permitían a unos hablar por otros y actuar en su nombre. Los individuos se representan a sí mismos o reclaman no ser reducidos a la categoría que les representa; rechazan dejarse encerrar en categorías como la clase, la profesión, la adscripción ideológica o la nacionalidad que respondían a un mundo de estatus, delimitaciones rígidas o identidades excluyentes.

Esta es una de las razones que explican la dificultad de cualquier institución que pretenda dirigirse al público, sea una empresa que quiere vender, de los sindicatos que tratan de movilizar o de los partidos que

aspiran a recibir votos, a la hora de identificar los deseos de los clientes, los intereses de los trabajadores o la voluntad de los votantes en un momento en el que los nichos de mercado, la clase trabajadora o la distinción entre derecha e izquierda han dejado de ser categorías rotundas.

No estaríamos en un entorno de tal volatilidad si no fuera porque el tiempo se ha acelerado vertiginosamente. Vivimos en lo que Paul Valéry llamaba un «régimen de sustituciones rápidas». Esta abreviación del presente se pone de manifiesto en la escasa duración de casi todo, también de los elementos de la política, volcada en el corto plazo y donde rige la lógica de la moda. La revolución y la planificación han sido sustituidas por la agitación y la improvisación. Qué poco duran las promesas, qué frágiles son las alianzas, el apoyo popular, las esperanzas colectivas e incluso la ira, que se aplaca antes de que se hayan solucionado los problemas que la causaban. En el carrusel político las cosas «irrumpen», pero también se desgastan rápidamente y desaparecen de la escena. Los tiempos de la decepción —lo que tarda el nuevo gobierno en defraudar nuestras expectativas o los carismas en desilusionar, los proyectos, en desgastarse, la competencia, en debilitarse— parecen haberse acortado dramáticamente. En muy poco tiempo, un líder puede pasar de generar una gran ilusión a convertirse en el objeto de la indignación social.

Llevo tiempo defendiendo que la política se ha impregnado de las categorías y la lógica de la moda, como puede comprobarse en el hecho de que el calificativo de *nuevo* o *viejo* se haya convertido en el argumento político fundamental. En unas épocas se trataba del combate enfático entre revolucionarios e integristas, luego suavizado con el que libraban progresistas y conservadores; después vino el suave desprecio que se procesaban los modernos y los clásicos, ahora transformado, de manera genérica y un tanto banal, entre lo viejo y lo nuevo. Como sabe cualquiera que haya pensado sobre la moda, su lógica elemental es la abreviación del plazo de tiempo en el que algo es novedoso y la reposición de lo viejo, que vuelve una y otra vez. El gran valor político es hoy una novedad entendida como virginidad; la inexperiencia cotiza al alza porque presuponemos que no es posible tener algún tipo de presente y pasado valioso en un negocio

fundamentalmente sucio como la política. Este culto a la novedad tiene su lógica contrapartida, que consiste en que siempre se ofrece una nueva oportunidad al pasado. Si en el mundo de la moda no podemos dar nada por definitivamente desaparecido, también en la política sucede que vuelven personajes, ideas e incluso alguna que otra antigüedad. Los nuevos cometen errores que creíamos patrimonio de los viejos y no es imposible que algunos entre los viejos consigan renovarse. Incluso, pueden volver discursos y actitudes que considerábamos superadas, cuestionando el esquema de progreso histórico como cadena de conquistas según el cual el avance debería ser irreversible. Algunas de las cosas que pasan en la política no nos sorprenderían tanto si hubiéramos entendido esta volatilidad de los tiempos acelerados.

En cualquier caso, nos va a resultar difícil dotar de una lógica propia y una coherencia propia a la acción política. En un panorama acelerado se pierde la lógica de la acción política, su capacidad de gobernar el cambio social. El desconcierto puede dar lugar a la agitación improductiva o a la indiferencia apática, nada que se parezca a la voluntad política clásica. Se han debilitado las instituciones que otorgaban estabilidad a la sociedad y que al mismo tiempo articulaban el cambio político. Por eso puede darse la extraña situación de que en el régimen de la volatilidad convivan la aceleración y el estancamiento. Tanto las convulsiones emocionales como la indecisión obedecen a una psicología sobrecargada de excitaciones y coinciden también en no dar lugar a ninguna transformación efectiva de nuestras democracias. Detrás de muchos fenómenos de indignación y protesta hay estimulaciones que irritan, pero no movilizan de manera organizada. Vivimos en sociedades fácilmente emocionables, pero que solo se movilizan puntualmente, de manera efímera e improductiva. Las contradicciones que Marx y Engels consideraban el motor de futuras revoluciones son ahora más bien agitaciones que no presagian ningún cambio significativo.

Las diferencias ideológicas son ahora las distintas maneras de percibir esta nueva situación y actuar ante ella. Si hasta hace poco clasificábamos a la gente en liberales, conservadores, socialistas o comunistas, ahora

deberíamos agruparlos en desconcertados, voluntaristas, oportunistas, desafectos o irritados. ¿Por qué extrañarse de que la misma volatilidad lleve a unos a la incertidumbre paralizadora y a otros a la radicalización? No son respuestas antagónicas, sino diferentes modos de reaccionar al mismo desconcierto producido por un mundo que hemos dejado de conocer. Esta diversidad de reacciones a una misma realidad, incluso opuestas, es una muestra más de lo volátil que es el mundo en el que vivimos. Lo mismo que produce miedo a unos, puede hacer fanáticos a otros, puede invitar a la parálisis o al activismo, exigir flexibilidad o producir rigidez.

El gran problema político del mundo contemporáneo es cómo organizar lo inestable sin renunciar a las ventajas de su indeterminación y apertura. Tendremos que aprender a vivir con menos certezas, itinerarios vitales menos lineales, electorados imprevisibles, representaciones contestadas y futuros más abiertos que nunca. No creo que haya una posibilidad de revertir esta situación, que se ha convertido en aquello que tenemos que gobernar. En el célebre lamento del *Manifiesto comunista* se percibe un tono de nostalgia hacia un mundo más estructurado, y ese mundo, entonces y ahora, ha quedado atrás. La gran tarea de la inteligencia colectiva consiste hoy en explorar las posibilidades de producir equilibrio en un mundo más cercano al caos que al orden. Hemos de preguntarnos de qué modo podemos regular esos nuevos espacios, hasta qué punto está en nuestras manos proporcionar una cierta estabilidad, si podemos corregir nuestra fijación en el presente y hacer del futuro el verdadero foco de la acción política, cómo aseguramos la implementación de nuestras decisiones políticas, cómo generamos confianza cuando los otros son tan imprevisibles como nosotros, si es posible construir los acuerdos necesarios en entornos de fragmentación política y radicalización, en qué medida podemos mitigar el impacto social de lo inevitable. De lo único que podemos estar seguros es de que se equivocan quienes afirman que la política es una tarea simple o fácil.

Aunque sobran celebraciones y faltan reflexiones acerca de sus posibilidades y sus límites reales, es indudable que internet está modificando nuestras prácticas políticas. Todavía no sabemos con exactitud cómo será la política en la era de las redes, pero sí estamos en condiciones de adivinar algunas de las posibilidades que inaugura y, sobre todo, qué tipo de prácticas políticas carecerán de sentido en la nueva república digital. En cualquier caso, entramos en un periodo histórico en el que se ofrecen grandes posibilidades de profundización en la democracia, pero también se ponen de manifiesto las limitaciones y ambigüedades de esa gran desintermediación que llevan a cabo las nuevas tecnologías.

Para entender esta nueva lógica de la red es necesario hacerse cargo de que internet no es un medio como los demás, no se inscribe en la continuidad evolutiva de la radio y la televisión. Muchos malentendidos acerca de su naturaleza proceden precisamente de extrapolar a este nuevo medio algunos esquemas característicos de los anteriores, como su verticalidad, la escasez de información o una concepción pasiva del público. Los medios tradicionales supervisaban la frontera entre el espacio social y el espacio público, entre la conversación y la información; mantenían separados ambos mundos controlando lo que merecía pasar del espacio de las conversaciones cotidianas al de la información acreditada. La supresión de este control es la gran innovación de internet, de la que se siguen numerosas consecuencias. Internet no fue concebido para que un emisor se dirigiera a una masa de receptores, sino para facilitar la comunicación entre individuos que eran ambas cosas a la vez, emisores y receptores. De este modo se ha configurado una nueva relación entre la esfera de la conversación y la de la información, que han dejado de ser realidades completamente separadas.

a) La naturaleza de la red y sus propiedades democratizadoras

El primer efecto democrático de internet es la desjerarquización. Cuando una tecnología desdibuja la frontera entre la conversación privada y la información pública lo que hace es atenuar las distancias sobre las que se ha construido la verticalidad del espacio público en el que hemos vivido: entre

periodistas y lectores, entre creador y usuario, entre profesionales y aficionados, entre actores y audiencias. El espacio público tradicional relegaba a la sociedad a la función de audiencia, filtraba y domesticaba sus opiniones, privatizaba su intimidad, infantilizaba a los ciudadanos y profesionalizaba el saber. Internet supone, frente a ello, una ampliación del espacio público, que ya no puede ser entendido como un diálogo gestionado por los periodistas y los profesionales de la política.

La red está construida sobre una poderosa fuerza de horizontalización del espacio público. Se configura así un nuevo «panoptismo horizontal» (Cardon 2010, 65). No hay ninguna palabra pública protegida de la crítica, ni autoridad que pueda imponer el silencio. Desaparece el privilegio de la publicación, irrumpen los «aficionados», se amplía el perímetro del debate democrático. Es verdad que esta apertura tiene sus riesgos (como la difusión de los rumores, la autoexhibición narcisista o la desprotección de lo privado), pero también es cierto que ofrece unas grandes posibilidades para la transformación de la política.

Junto con la horizontalidad, la arquitectura de la red se caracteriza por una fuerte descentralización: facilita la conectividad y la extensión ilimitada de la red, privilegia las «terminaciones» frente al centro, debe su potencial de innovación a la imposibilidad de controlar o limitar esas conexiones y a su carácter colaborativo. Por su propia naturaleza, la red cuestiona la autoridad vertical y centralizada, permite la observación y la crítica, favorece la autoorganización y los bienes compartidos, la movilización social y la ampliación del espacio público. De ahí que haya dado lugar a diversas configuraciones articuladas a través del ideal de autoorganización: por medio de la crítica, el control mutuo y la colaboración, los habitantes de la red alimentan la esperanza de vivir en grupos sin necesidad de una autoridad central. Esto no es un sueño ingenuo, como se pone de manifiesto en las experiencias del *software* libre, Wikipedia, las licencias de *Creative Commons*, el Open Directory Project o las reglas de gobernanza del Internet Engineering Task Force, el grupo informal y abierto que produce la mayor parte de los criterios técnicos de internet. Similares lógicas de autoagregación están en el origen de muchas batallas específicas como el

movimiento altermundialista, contra las minas antipersona, la abolición de la deuda, los desahucios o el grupo de expertos sobre la evolución del clima. No es extraño, por tanto, que internet haya despertado todo tipo de sueños políticos, tanto de carácter libertario como liberal.

b) De las organizaciones a las redes (y vuelta)

Estamos en un momento en el que surgen muchas contradicciones, y la realidad social es tan difícil de entender y gestionar porque conviven ambas lógicas, la web y el espacio público tradicional, los movimientos sociales y los partidos políticos. Esta simultaneidad de dos lógicas tan diferentes y el tránsito de una hacia otra explican buena parte de las contradicciones que contemplamos: movimientos sociales que quieren dar lugar a organizaciones partidarias y redes que se formaron con la lógica del «*here comes everybody*» terminan tomando sus decisiones políticas de manera muy poco democrática. Estamos comprobando que internet sirve más para el intercambio de opiniones o la movilización que para la decisión. Mientras que internet puede ser un medio potente de autoexpresión, habría que ver hasta qué punto es efectivo para la acción colectiva. El devenir de la primavera árabe no es muy alentador a este respecto, lo que se evidencia también en los resultados más bien mediocres de algunas experiencias de democracia directa en diversos lugares del mundo.

Están conviviendo los nuevos formatos de comunidad en la red y las organizaciones tradicionales, que no terminan de llevarse bien, cada una de las cuales con sus ventajas e inconvenientes según lo que esté en juego: expresar o deliberar, movilizar u organizar, agregar o decidir. Las colectividades que se forman a través de internet, los movimientos sociales articulados mediante la red, son formas débiles de integración. Son asociaciones ocasionales que pueden desvanecerse de la misma manera que irrumpieron. Son frágiles y desorganizadas si las juzgamos con las categorías tradicionales. Se trata por lo general de agrupamientos ocasionales de los internautas, voluntarios y electivos, que se producen en momentos determinados; en esto reside su eficacia y su limitación. Suelen producir movilizaciones puntuales, imprevisibles y poco controlables. Estas

son las nuevas formas del activismo político en la era de las redes: organizaciones de perímetro abierto, multipertenencia, compromiso variable, débil centralidad, heterogeneidad de los actores, bajo coste de entrada, fácil salida, diversidad de criterios de pertenencia y modos de acción de fuerte dimensión simbólica. Es lógico que un agrupamiento de este tipo delegue con dificultad el derecho de hablar en su nombre y sea más bien tortuoso a la hora de tomar decisiones.

La lógica de las comunidades débiles nos permite detectar una curiosa cercanía entre los dos extremos del arco ideológico, entre la sociedad mínima a la que aspira la derecha neoliberal y las multitudes agregativas de la izquierda digital. Con todas las reservas que debe mantener cualquier analogía, resulta llamativo encontrar el paradigma del ciudadano como consumidor a derecha e izquierda, adoptando en el primer caso la forma del *homo economicus* y en el segundo, la del *homo digitalis*. Del mismo modo que el agente «interviene» en el mercado, pero no está especialmente interesado en desarrollar una responsabilidad hacia el conjunto en el que actúa, los ciberactivistas llevan a cabo una intervención que puede ser muy militante, pero que no implica una identificación fuerte con ningún género de comunidad. Internet establece un tipo de participación débil (dar un clic, decir «me gusta», reenviar un tuit, comentar una noticia...), lo que no está muy lejos de la colonización mercantilista y de la lógica de audiencias de los medios tradicionales.

Hemos hablado del tránsito de las redes a las organizaciones y nos queda por examinar el camino inverso. ¿Qué pasa cuando las organizaciones se asoman a la red? Cuando una organización de corte tradicional, un partido o un gobierno piensan en la red lo hacen inevitablemente en términos de uso, es decir, piensan en cómo pueden servirse de ella para perseguir sus objetivos y sin preguntarse acerca de si la lógica de las redes les exige cambios más profundos. Como han señalado algunos entre los más escépticos, «la gente moldeará internet para adaptarlo a la política tradicional» (Hill / Hughes 1998, 186) y nada lo ilustra mejor que el utilitarismo con el que las organizaciones analógicas se aproximan al mundo digital.

Las organizaciones políticas y sindicales han llegado tarde a internet y se han preocupado más bien de utilizarlo para la difusión de información propia sin demasiado interés en animar el debate en torno a esa información. Por eso las webs partidarias no han tenido mucho éxito en la red, y han sido menos capaces de dinamizar la discusión pública que los blogs personales o las webs de campaña. Si la campaña digital de Barack Obama suscitó tanta atención es porque el candidato demócrata supo hacer conversar a la sociedad americana. Pero conviene no olvidar que esto es algo que no se decreta y que tiene más bien que ver con una capacidad de sintonizar e interesar, sin paternalismos de ningún tipo, sin imponer agendas y con la disposición a entrar en un proceso con resultados imprevisibles.

Tampoco deberíamos perder de vista que existe un uso ideológico de internet para aparentar cercanía, limitar la participación, protegerse mediante la transparencia o simular comunicación. Uno puede, por ejemplo, utilizar los dispositivos que permiten enviar un mensaje al alcalde, al diputado o al presidente, que responde automática e instantáneamente y agradece su opinión, pero eso tiene muy poco que ver con lo que entendemos por cercanía y comunicación en una democracia. «El problema de la democracia no es su incapacidad para sincronizar los *inputs* y los *outputs* en una pantalla táctil, de una manera cibernética y populista, sino su fracaso a la hora de generar relaciones de responsabilidad, empatía y respeto entre representantes y representados» (Coleman / Blumler 2010, 167). Que algo sea verdaderamente cercano, inteligible, que haya una participación efectiva y se mejoren las decisiones públicas son cosas que dependen menos de los dispositivos tecnológicos que de la construcción política de un espacio deliberativo.

Cualquier organización política que quiera sobrevivir en la época de las redes debería hacer el esfuerzo de entender su naturaleza específica, algo que puede resumirse en dos propiedades: la red no se presta fácilmente a ser dirigida y no es especialmente apropiada para tomar decisiones. Se habían puesto muchas esperanzas en que internet permitiera un tipo de consulta directa y renovar así el proceso electoral o decisorio, de manera que la democracia fuese más próxima y continua. Pero las experiencias han

rebajado notablemente las expectativas. Internet no es tanto un instrumento para la toma de decisiones como un espacio para el debate, un ámbito donde pueden convivir opiniones diferentes sin necesidad de preocuparse por tomar una decisión. No haber entendido estas dos propiedades de la red (la espontaneidad y su inadecuación como instrumento para decidir) explica ciertos fracasos.

Pensemos en uno de los empleos gubernamentales de la red con resultados más bien decepcionantes: el de las consultas *on line* institucionales. El hecho de que la movilización en internet siga una dinámica ascendente, desde abajo hacia arriba, es lo que explica que estas consultas no suelen dar los resultados esperados, ni en términos de participación ni en cuanto a los resultados de la decisión. Las formas de deliberación y consulta ciudadana *on line* organizadas por las instituciones públicas han sido más bien decepcionantes porque la espontaneidad no se puede fabricar desde arriba. Las redes sociales no se mueven en la dirección deseada por las instituciones y los intentos de movilizarlas en torno a un objetivo no suelen dar el resultado pretendido. En ocasiones, han sido los propios internautas quienes han rechazado los términos de la consulta, como ocurrió con la que se puso en marcha para decidir la localización del tercer aeropuerto de París y ellos terminaron cuestionando la conveniencia de que hubiera un tercer aeropuerto.

Las limitaciones del empleo gubernamental de la red tienen que ver con la naturaleza de esta. En la realidad social lo que ocurre es que los debates más bien se autoorganizan sin consentimiento de la autoridad, al margen de las instituciones e incluso contra ellas. Los ciberactivistas no entran en los debates planteados por las instituciones, sino que ponen en marcha cuestiones que desafían la agenda institucional. Por eso las instituciones, en vez de iniciar o conducir el debate, deberían limitarse por lo general a facilitar las condiciones gracias a las cuales los internautas puedan gestionar su propia discusión.

Para los genuinos habitantes de la red las cosas funcionan de una manera bien distinta de como suelen entenderlo las autoridades institucionales. La reivindicación de los internautas de que las instituciones

liberen los datos tiene en su base una desconfianza acerca de las informaciones que estas ofrecen acerca de sí mismas. De ahí que suelen ver con un cierto escepticismo tanto las consultas organizadas como incluso la gestión institucional de la transparencia. Liberad los datos, vienen a decir los ciberactivistas, que ya nos encargaremos nosotros de interpretarlos de acuerdo con nuestras propias categorías.

c) Internet en busca de sujeto

Entre la lógica de internet, las comunidades de la red y el juego institucional hay tensiones, contradicciones e incertidumbres acerca de cómo terminará consolidándose la articulación de todo ello. Lo que está todavía por ver es qué clase de sujeto, qué forma de comunidad, qué tipo de ciudadanía corresponde a la realidad de las redes sociales. «Puede haber alguna forma nueva de comunidad que se está desarrollando entre las miríadas de solitarios colgados de sus pantallas y conectados solo a través de sus dedos en la nueva web definida por internet. Pero la política de esa “comunidad” está aún por inventar» (Barber 1998, 268). Cómo será la política en la era de las redes es todavía una cuestión abierta.

¿Serán comunidades de consumidores las que reclamen ciertas cosas con la misma lógica que un cliente y con las que partidos, sindicatos y gobiernos únicamente se relacionen según los registros de la mercadotecnia? ¿Hay algo específicamente político que deba mantenerse protegido frente a otras lógicas invasoras? ¿Podemos esperar que las redes impliquen una revitalización de lo político? Mientras tanto, y frente a las visiones deterministas de una tecnología supervalorada, no viene mal recordar que las nuevas tecnologías, aunque es indudable que facilitan el voto electrónico, la expresión de la opinión en tiempo real, la interactividad o las consultas, pueden inhibir otras prácticas democráticas más lentas y deliberativas. El «*revolutionary vote recorder*» fue el primer invento de Thomas Edison pensado para que los congresistas de Washington pudieran votar mediante un interruptor desde su escaño. Los congresistas rechazaron el invento por considerarlo demasiado rápido y, por consiguiente, un enemigo de las deliberaciones políticas (Josephson 1959, 65). Es evidente

que ya no estamos en ese mundo y que las redes sociales nos van a obligar a mayores transformaciones de las que parecemos dispuestos a llevar a cabo. Pese a todo, sigue siendo una actitud inteligente resistirse a esa pretensión tan extendida de proporcionar soluciones tecnológicas para problemas políticos.

16.3. LA DEMOCRACIA DE INTERNET

La red lleva años suscitando unas ilusiones de democratización que no se corresponden del todo con los resultados. Nos habían anunciado la accesibilidad de la información, la eliminación de los secretos y la disolución de las estructuras de poder, de tal modo que parecía inevitable avanzar en la democratización de la sociedad, renovando nuestra tediosa democracia o implantándola en sociedades que parecían protegidas frente a los efectos más benéficos de la red. Los resultados no parecen estar a la altura de lo anunciado y ya se formulan las primeras teorías de dicha desilusión que pretenden desmontar el mito de la democracia digital. Probablemente sea muy humana esa resistencia a ajustar las promesas con las posibilidades, de manera que oscilamos entre las expectativas y las desilusiones, antes de acertar con aquello que razonablemente podemos esperar.

También es muy humana la ilusión que alimenta toda innovación tecnológica. La utopía social forma parte de la irrupción de las tecnologías y la historia está llena de sueños exagerados suscitados por las posibilidades técnicas. Marx creyó que el ferrocarril disolvería el sistema de castas en la India; el telégrafo se presentó como el final definitivo de los prejuicios y las hostilidades entre las naciones; algunos celebraron el avión como un medio de transporte que suprimiría, además de las distancias, también las guerras; sueños similares acompañaron el nacimiento de la radio o la televisión. Ahora contemplamos estas suposiciones con ironía y desdén, pero no olvidemos que en su momento parecían una promesa verosímil.

Las tecnologías a las que debemos el actual despliegue de las redes sociales no han sido ajenas a tal fenómeno, en este caso, además, con buenas razones. Es lógico que una tecnología que empodera, vincula libremente y facilita el acceso al conocimiento despierte ilusiones de emancipación democrática. El relato anarco-liberal de los fundadores de internet ha contado con recitadores de todo el espectro ideológico, a derecha e izquierda. Los *ciber-cons* han sobrevalorado siempre el efecto democratizador de la libre circulación de información, tal como pareció acreditarse en la caída de los regímenes comunistas. Por otro lado, antiguos hippies acabaron en las universidades y los centros tecnológicos tratando de probar que internet podía proporcionar lo que prometieron los años sesenta: mayor participación democrática, emancipación individual, fortalecimiento de la vida asociativa...

Pasadas las expectativas exageradas, estamos en condiciones de desenredar esa ilusión y preguntarnos si realmente internet ha aumentado la esfera pública, hasta qué punto ha hecho posible nuevas formas de participación, ampliando el poder de la gente frente al de las élites. Sin dejar de reconocer las capacidades de la red, podemos examinar críticamente las promesas del ciberutopismo, esa ingenua creencia en la naturaleza inexorablemente emancipatoria de la comunicación *on line* que desconoce sus límites o incluso su lado oscuro. Me parece que estos equívocos se pueden sintetizar en torno a la concepción de la técnica, del poder y de la democracia que subyacen en el sueño de la democracia digital. Con frecuencia se entiende la técnica de una manera determinista y sin tomar suficientemente en cuenta su contexto social; el ciberespacio se concibe como un ámbito donde el poder se disuelve; exaltamos la función desestabilizadora de la red en relación con los sistemas represivos sin prestar suficiente atención a la dimensión constructiva de la democracia.

a) La técnica descontextualizada

Tanto entre los ciberlibertarios como en los tecnófobos hay mucho determinismo tecnológico. Para el caso concreto de las tecnologías de la información y la comunicación vale también la constatación de que el

entusiasmo ante la tecnología ha simplificado la visión de sus efectos políticos, ha exagerado sus posibilidades y ha minimizado sus limitaciones. Buena parte de nuestra perplejidad ante los límites o las ambigüedades de los procesos sociales tecnológicamente posibilitados se debe a no haber entendido que cualquier innovación técnica se lleva a cabo en un contexto social y tiene unos efectos sociales que varían en función del entorno en el que se despliegan. El determinismo tecnológico tiende a pensar en los usuarios como sujetos pasivos de la tecnología transferida y no como personas que se apropian de ella a su manera.

La tecnología produce efectos, pero no de una manera tan directa como solemos pensar. Lo más exacto que podemos decir es que «la tecnología no es buena ni mala, ni tampoco es neutral» (Kranzberg 1986, 545). La tecnología modifica el paisaje en el cual tienen lugar las interacciones humanas; no es el único factor, pero no puede ignorarse ni tiene sentido dar por sentado que puede utilizarse para obtener cualquier resultado. La idea de que «es solo un instrumento» lleva a olvidar su poder estructurante sobre las situaciones en las que actuamos. Pero al mismo tiempo los artefactos tecnológicos están suficientemente indeterminados como para permitir múltiples diseños posibles (Klein / Kleinman 2002). No hay un único resultado posible, aunque tampoco las opciones que inaugura son infinitas. El hecho de que la tecnología esté socialmente construida no quiere decir que sus condiciones materiales sean irrelevantes.

No entender la articulación entre las tecnologías y los contextos sociales conduce a errores de concepto. Hay quien tiene una idea de internet como un espacio vacío de poder, capturable por el Estado o por los ciudadanos (Coleman / Blumler 2010). Pero la información no fluye en el vacío, sino en un espacio político que ya está ocupado, organizado y estructurado en términos de poder (Keohane / Nye 1998). La esfera pública constituida por las redes no es un espacio abierto, sin barreras ni estructuras. A veces los *gatekeepers* de las redes (persona, grupo o institución que controla la información y, por tanto, decide qué se publica o emite) son más poderosos que los de los medios de comunicación tradicionales, aunque su control no funcione del mismo modo. De haber tenido esto suficientemente en cuenta,

no habríamos caído en la ingenuidad de pensar que una tecnología tan sofisticada como internet produce idénticos resultados en países diversos. Sabríamos que internet pone en marcha unas dinámicas que aumentan la incertidumbre en torno al curso que van a tomar las sociedades, tanto en las democracias consolidadas como en los regímenes autoritarios.

Las redes sociales son, por supuesto, un factor de democratización, pero también muchas cosas más. Renovar los obstáculos para permitir la libre circulación de ideas es una condición necesaria, pero no suficiente, para el diálogo político. Al no haber entendido que la lógica de la tecnología varía de un contexto a otro, no hemos valorado adecuadamente el peso de internet en los regímenes autoritarios y sus efectos imprevistos: los observadores occidentales han dado por supuesto que los dictadores no podrían poner internet a su servicio porque pensaban que la descentralización del poder promovida por la red era un fenómeno universal, una lógica sin excepciones, y no una lógica propia de nuestras democracias.

b) El poder en internet

El otro principio que ha venido dándose por supuesto aseguraba que las redes globales constituyen un movimiento contrario a la concentración de poder que desequilibra la autoridad de las élites y tiende a anular las asimetrías establecidas (Castells 2011, 136).

Ahora bien, ¿hasta qué punto es tan abierta la arquitectura de internet? ¿Es verdad que se escucha más a los ciudadanos en el ciberespacio, que las redes descentralizan las audiencias, favorecen la flexibilidad de las organizaciones y posibilitan la desintermediación de la actividad política? Puede que los mecanismos de exclusión hayan cambiado, pero eso no significa que hayan desaparecido. Los *gatekeepers*, que filtran los canales de la información y condicionan nuestras decisiones, siguen formando parte de nuestro paisaje social y político. Hay quien sostiene incluso que la concentración de la audiencia es mayor en la red que en los medios tradicionales (Hindman 2009). No hay necesariamente más objetividad ni menos partidismo en el espacio abierto de internet que en el de los medios tradicionales. El hecho de que el poder esté descentralizado o sea difuso no

significa que haya menos poder, que seamos más libres y la democracia sea de mejor calidad.

Internet no elimina las relaciones de poder, sino que las transforma. La gran apertura de internet es lo que, paradójicamente, ha contribuido a la creación de nuevas élites. Es bien sabido que los blogs más influyentes en Estados Unidos son muy poco representativos de la pluralidad social (casi todos pertenecen a varones blancos de clase media y alta). En la red sigue habiendo asimetrías; es una ingenuidad pensar que internet favorece siempre y necesariamente al oprimido frente al opresor. Es cierto que las nuevas tecnologías permiten una suerte de *monitorial citizenship* (Schudson 1999), una vigilancia crítica por parte del público que tiene efectos democratizadores, pero también hay fenómenos de censura *crowdsourcing*, de vigilancia regresiva en la que pueden participar los agentes de la red. De hecho, cada vez hay más censura realizada por los intermediarios que por los gobiernos, por lo que esta adquiere una forma comercial y no tanto política.

Tenemos que prestar más atención a la desigualdad digital. Está todavía por ver que internet sea siempre y necesariamente un elemento de igualdad y democratización. Algunos estudios recientes indican que internet amplifica las voces de aquellos que ya son aventajados o produce a su vez nuevas élites (Davis 1999). La idea de que internet está incrementando la participación es poco verosímil. Lo que está teniendo lugar es una democratización de las élites; internet aparece como un recurso complementario para los que ya están comprometidos en los asuntos públicos. Es muy posible que quienes ya están bien relacionados en el espacio físico lo estén en el espacio virtual. Lejos de rehacer la política, el desarrollo del ciberespacio parece más bien reforzar el *statu quo* (Margolis / Resnick 2000). Se trata de un proceso que puede incluso aumentar la brecha que existe entre las personas políticamente activas e inactivas de la sociedad. La llamada «brecha digital» alude al hecho de que se excluye a parte de la ciudadanía del paraíso digital de muy diversas maneras; además de no disponer del *software* o del *hardware* adecuados, por carecer de los instrumentos necesarios para usar las tecnologías disponibles, por

incapacidad de encontrar los espacios o el contenido apropiados a sus circunstancias, orientación y experiencias o por la frustración de sus esfuerzos en conseguir un impacto social a través de la comunicación digital.

Pero la razón más importante que explica la persistencia de relaciones de poder en la red es estructural, reside en su propia arquitectura. Para comprender la infraestructura del poder en internet hay que tener en cuenta que su naturaleza conectiva determina el contenido que los ciudadanos ven, en virtud de lo cual no todas las elecciones son iguales. La red sigue una lógica de «el ganador se lo lleva todo» que tiene profundas implicaciones en términos de desigualdad (Lessig 1999). Esto no es debido a normas o leyes sino a las decisiones que están en el diseño de internet y que determinan lo que les está permitido o no a los usuarios. La topología *link* (enlace o vínculo) que regula el tráfico de la red hace de internet algo menos abierto de lo que se espera o teme. Existe una jerarquía estructural debida a los hipervínculos, una jerarquía económica de las grandes corporaciones como Google o Microsoft y una jerarquía social porque un cierto tipo de profesionales están sobrerrepresentados en la opinión *on line*.

En la red hay una concentración de proveedores de buscadores, que aparecen como simples mediadores o que aseguran limitarse a reflejar el tráfico existente, pero que también lo dirigen y condicionan. La red permite la proliferación de páginas y lugares, pero de hecho los buscadores centralizan la atención del público de manera que las interacciones están más limitadas de lo que solemos creer y el número de lugares que visitamos es más reducido de lo que suponemos. ¿A qué se debe esto?

Se debe a que las opciones son estrictamente predefinidas y dejan de lado alternativas en ocasiones más importantes. Aunque en principio sea posible que los individuos controlen esas opciones, solo una minoría es capaz de hacerlo. «La gran trampa de Google es conseguir que todos nos sintamos satisfechos con la posibilidad de elección, sin ejercerla realmente en relación con los marcos por defecto o *default settings* (Vaidhyathan 2011, 2157-2163). Teniendo esto en cuenta, no es exagerado afirmar que el actual imperialismo cultural no es una cuestión de contenido sino de

protocolos. Aquí se juega la cuestión de la neutralidad de la red: la influencia que se ejerce sobre los usuarios no está en el contenido, sino en el marco. En este nivel es en el que se estructuran nuestros modos de buscar y encontrar, de explorar y comprar; se trata de una influencia que condiciona como un pequeño empujón (*nudge*) nuestros hábitos y que, en esa misma medida, puede ser considerada como expresión de una ideología. El valor supremo de esta ideología es la «libre expresión» y guarda un sospechoso parecido con los valores de la desregulación, la libertad de circulación o la transparencia entendidos de manera neoliberal. Y por eso mismo esos valores son difícilmente asumibles en otras culturas, pero también en países democráticos que, como Francia y Alemania, tratan de impedir el acceso, por ejemplo, a páginas antisemitas.

c) La construcción de la democracia

El activismo digital tiene ya unos años y nos permite obtener algunas experiencias. La fundamental es que hemos de distinguir la función crítica y desestabilizadora de la capacidad de construcción democrática. El ejemplo de las revueltas árabes pone de manifiesto que derribar no es construir, que la descentralización no es una condición suficiente para el éxito de las reformas políticas; el hecho de que Obama fuera mejor candidato que presidente debería servir para controlar la fascinación que la red ha ejercido sobre quienes parecen haber olvidado que ganar unas elecciones no es lo mismo que gobernar, del mismo modo que comunicar bien tampoco equivale a tomar las decisiones oportunas.

Para la transformación de los sistemas autoritarios, la presencia en la red, tan necesaria, puede incluso resultar ineficaz e ilusoria. Morozov (2011, 170) ha criticado ese «activismo en la nube» (*cloud activism*) que puede llegar a implicar un menosprecio o escasa valoración de otras prácticas, por otras formas de acción social tan importantes para la democratización como la ocupación física de los espacios. La relativa «comodidad» del mundo digital puede hacer que la movilización suplante a la organización (Davis 2005). El momento expresivo de la rebelión se olvida en muchas ocasiones de las estrategias a largo plazo que serían

necesarias para la efectividad de las transformaciones sociales (Tufekci 2017).

El hecho de que la red esté destruyendo barreras, debilitando el poder de las instituciones y los intermediarios, no debería llevarnos a olvidar que el buen funcionamiento de las instituciones es fundamental para la preservación de las libertades. Esta es la razón de que internet pueda facilitar la destrucción de regímenes autoritarios, pero no sea tan eficaz a la hora de consolidar la democracia. El acceso a los instrumentos de democratización no equivale a la democratización de una sociedad.

Podríamos concluir con la evidencia de que la irrupción de internet va a modificar profundamente la política, que ya no puede ser practicada como hasta ahora. Al mismo tiempo, no deberíamos caer en esa beatería digital que parece desconocer sus ambivalencias. El hecho de que internet se base en la facilidad y en la confianza constituye también su vulnerabilidad; facilita la resistencia, la crítica y la movilización, pero nos expone de una manera inédita a nuevos riesgos.

Ciertos fenómenos como la financiarización de la economía o la difusión de contravalores y errores forman parte también de esa cara de la red que algunos llaman oscura, pero que yo preferiría calificarla como arriesgada. Ahora bien, ¿cuándo hemos tenido los seres humanos un instrumento cuyas capacidades de emancipación no incluyeran posibilidades de autodestrucción? Gobernar significa precisamente fomentar aquellas capacidades y dificultar o prevenir estas posibilidades.

16.4. LO DIGITAL ES LO POLÍTICO

Tal vez la única certeza política que tenemos hoy en día es que la política en el futuro será muy diferente de la del pasado. Al hablar de digitalización, inteligencia artificial y democracia, los pesimistas no dudan en asegurar que podemos acabar llamando política a algo que no sería sino una realidad despolitizada (decisiones que han dejado de estar en manos de las personas, protagonismo de sistemas que no rinden cuentas a nadie, concentración

masiva del poder en unas pocas corporaciones...), pero tampoco deberíamos excluir la posibilidad de que el nuevo paisaje tecnológico represente una oportunidad para llevar a cabo esa renovación política que nos resistimos a abordar. Puede ser la ocasión no solo de ajustar nuestros valores democráticos a las nuevas circunstancias, sino de redefinir unos valores diseñados con tal simpleza que parecían incompatibles con la complejidad social. Este nuevo escenario supone un auténtico desafío para nuestro modo de concebir la política, algo que también puede ser divisado en el otro sentido: solo una renovación de nuestros conceptos políticos nos permitirá entender lo que está en juego, distinguir el núcleo esencial de la democracia de sus configuraciones contingentes y aprovechar las nuevas circunstancias para renovar la convivencia democrática.

En *Leviatán*, Thomas Hobbes (1969, 9) definió el Estado como un *automaton*. Organizar políticamente la sociedad equivale a poner en marcha un conjunto de procesos, dispositivos y procedimientos que constituyen la tecnología administrativa de la burocracia. Seguramente Foucault le concedía demasiado poder a este dispositivo al describirlo como una maquinaria casi perfecta de observación y control, cuando lo cierto es que la voluntad de poder siempre ha ido acompañada de la constatación de la impotencia, tanto porque las cosas no se dejan gobernar fácilmente como porque esa misma tecnología proporciona a la gente muchas posibilidades de resistir. La maquinaria de la democracia moderna fue construida en la época de los estados nacionales, la organización jerárquica, la división del trabajo y la economía industrializada, un mundo que en buena medida ha quedado superado por la tecnología digital, deslocalizada, descentralizada, *data-driven* y estructurada en forma de red.

¿Qué le pasa a la política y a sus instituciones específicas cuando cambia de este modo el entorno tecnológico? ¿Qué transformaciones políticas asociamos a la robotización, la digitalización y la automatización? Todavía es difícil saberlo y tal vez esa ignorancia explique el hecho de que se hayan formulado dos tipos de diagnósticos que implican, aunque por motivos contrapuestos, una cierta despedida de la política: los profetas del entusiasmo anuncian el poder absoluto de la tecnología sobre la política, lo

que consideran fundamentalmente algo positivo. El llamado «internet de las cosas» va a transformar también las prácticas políticas y hay quien profetiza que podría incluso cumplir la función de reparar o sustituir las estructuras políticas debilitadas o ausentes (Howard 2015, 161). La nueva tecnología vendría a resolver los problemas ante los que ha fracasado la vieja política. El otro final de la política es pesimista en la medida en que se asocia necesariamente el nuevo entorno tecnológico a la pérdida de capacidad de gobierno sobre los procesos sociales y a la desdemocratización de las decisiones políticas. La tecnofilia y la tecnofobia comparten la suposición de que la lógica de la tecnología puede sustituir a la de la política; solo se diferencian en considerarlo una buena o una mala noticia.

En poco tiempo hemos pasado del ciberentusiasmo a la tecnopreocupación; en vez de entender las nuevas tecnologías como fuentes de capacitación, cada vez las consideramos más como artefactos para el desempoderamiento. Hay una cierta revuelta popular contra la tecnología: pensemos en las protestas anti Uber, en la preocupación por los accidentes de los coches automatizados, en la desconfianza frente a los transgénicos o en las sospechas sindicales frente a la robotización del trabajo. La red, que fue saludada como impulsora de la democratización, se ve ahora como un espacio de intromisión, ya sea en el ámbito de la privacidad o en los procesos electorales. Cuanto más grandes son los *big data*, más pequeños parecen los ámbitos en los que mantenemos nuestra capacidad autónoma de decisión.

Cada vez tenemos a nuestra disposición más tecnologías que apenas entendemos y mucho menos controlamos. Estas tecnologías todavía son demasiado recientes como para saber con claridad qué impacto van a tener sobre la organización política, pero ya se pueden identificar algunas consecuencias y se está debatiendo en torno a ellas o son objeto de informes sobre las tendencias futuras y el modo más adecuado de gobernarlas. Son tecnologías que van a cambiar muchas cosas, desde nuestra percepción de la realidad hasta nuestros procedimientos para decidir, desde nuestra relación con el tiempo hasta nuestro sentido de la responsabilidad.

No sabemos todavía con exactitud qué repercusiones van a tener las nuevas tecnologías en nuestra forma de vida política, si mejorarán la democracia, si la modificarán o la harán imposible. Cuando superemos el vaivén de la euforia y la decepción tal vez estemos en condiciones de emitir un juicio ponderado acerca de una transformación que todavía está en marcha. En cualquier caso, es indudable que la actual revolución tecnológica hace que nuestras democracias dependan de formas de comunicación e información que ni controlamos ni comprendemos plenamente. Desde un punto de vista estructural, esas tecnologías están dañando elementos centrales de nuestro sistema político: el control parlamentario ha dejado de ser lo que era cuando no existía Twitter; la financiarización de la economía se sustrae de la forma de regulación política que ejercían los estados; no sabemos qué puede significar una ciudadanía crítica en un entorno poblado por basura informativa; la democracia es lenta y geográfica, mientras que las nuevas tecnologías se caracterizan por la aceleración y la deslocalización.

Los tres elementos que modificarán la política de este siglo son los sistemas cada vez más inteligentes, una tecnología más integrada y una sociedad más cuantificada. Si a lo largo del siglo XX la política giró en torno al debate sobre cómo equilibrar Estado y mercado (cuánto poder debía conferírsele al Estado y cuánta libertad debería dejarse en manos del mercado), hoy la gran cuestión es decidir si nuestras vidas deben estar controladas por poderosas máquinas digitales y en qué medida, cómo articular los beneficios de la robotización, automatización y digitalización con aquellos principios de autogobierno que constituyen el núcleo normativo de la organización democrática de las sociedades. El modo en que configuremos la gobernanza de estas tecnologías va a ser decisivo para el futuro de la democracia; puede implicar su destrucción o su fortalecimiento.

El uso de tecnologías que, además de ampliar nuestra capacidad, implican un cierto control sobre nosotros mismos no es algo completamente nuevo: los coches, por ejemplo, cada vez son más autónomos y nos impiden hacer ciertas cosas, afortunadamente; las burocracias son dispositivos que

no permiten actuar al margen de ciertos protocolos digitalmente establecidos; siempre ha habido datos cuyo análisis nos permitía una cierta previsión, pero que disciplinaban a las sociedades. Los seres humanos hemos ido generando a lo largo de la historia dispositivos para organizar nuestra relación con el mundo que han planteado, a su vez, problemas inéditos, como efectos secundarios o descontrol. La tecnología digital no es solo más potente que otras tecnologías, sino también más disruptiva frente a la concepción que teníamos del mundo. Lo que, en relación con tecnologías menos sofisticadas, era una disfunción ocasional, ahora aparece como una posible pérdida masiva de control sobre nosotros mismos y una transferencia de nuestra capacidad de autogobierno hacia unos algoritmos opacos, unas máquinas irresponsables y una destrucción del trabajo que desmonta nuestro ya precario contrato social.

Que automaticemos ciertas decisiones, individuales o colectivas, debería ser considerado en principio como un alivio, pero esa posibilidad constituye una amenaza si implica una entrega absoluta de nuestra soberanía. Las máquinas inteligentes parecen capaces de reemplazar las decisiones humanas, los algoritmos invisibles establecen nuevas fuentes de poder e injusticia, las autoridades tecnocráticas gozan de excesivas prerrogativas. A este paso puede llegar a plantearse que Siri o Alexa nos digan –atendiendo a nuestros *likes*, a lo que consumimos, las redes sociales de las que formamos parte, nuestras preferencias habituales– qué debemos votar, como han imaginado algunos (Bartlett 2018, 37).

¿Siguen teniendo sentido la información razonada, la decisión propia, el autogobierno democrático en esos nuevos entornos tecnológicos? De entrada, no deberíamos minusvalorar el riesgo de que el tecnoautoritarismo resulte cada vez más atractivo en un mundo en el que la política cosecha un largo listado de fracasos. Hay quien sostiene que los algoritmos y la inteligencia artificial pueden distribuir los recursos más eficientemente que el pueblo irracional o mal informado. Una nueva especie de populismo tecnológico podría extenderse bajo la promesa de una mayor eficiencia. Sería algo así como una versión digital de la clásica tecnocracia coaligada ahora con las grandes empresas tecnológicas con irresistibles ofertas de

servicios, información y conectividad. El problema es que no tiene sentido hacer frente al poder de estas empresas con leyes antimonopolio para garantizar la competencia. La idea de que los monopolios son malos porque suben los precios y perjudican al consumidor ha sido central en la organización del espacio económico analógico, pero ahora nos encontramos con empresas tecnológicas que bajan los precios –algunas incluso son gratuitas, como Google y Facebook– y son excelentes para los consumidores. Su amenaza para la vida democrática no tiene que ver con los precios, sino con la concentración de poder, la disposición sobre los datos y el control del espacio público.

Es difícil que el empoderamiento digital no tenga alguna contrapartida inquietante, que la posibilidad de escapar del control centralizado no implique un debilitamiento de la autoridad política en general. Pero la idea de unos actores perversos que luchan por quitarnos la soberanía es demasiado humanista para la era digital, una era en la que se realiza un intercambio inédito de accesibilidad y control, de capacitación individual y puesta en común. En cualquier caso, haríamos bien en no añorar una privacidad y una autodeterminación que no tuvimos en el mundo analógico.

La política ha sido precisamente el gran procedimiento para resolver esos conflictos que iban surgiendo con el cambio social y las innovaciones técnicas. A lo largo de la historia la politización de ciertos ámbitos y cuestiones ha permitido sustraerlas de la inevitabilidad, inscribirlas en la discusión pública y convertirlas en objeto de libre decisión. La costumbre, el cuerpo, la pertenencia son algunos de los asuntos cuya politización ha ampliado el horizonte de la emancipación humana. La gran politización que nos espera es la del mundo digital. Hoy podemos asegurar que en el siglo XXI lo digital es lo político.

Las revoluciones políticas más importantes no se están produciendo en los parlamentos, las fábricas y las calles, sino en los laboratorios y las empresas tecnológicas. Allí se está decidiendo si el futuro va a estar en nuestras manos y de qué modo, cuánta desigualdad podemos permitirnos, qué riesgos estamos dispuestos a asumir. Seguramente no le estamos dedicando a estos asuntos el tiempo y la energía social que requerirían. Hay

que modificar la agenda política y hacer que nuestros debates giren en torno a las cuestiones más importantes, pero también el análisis social debe enriquecer sus metodologías. La filosofía política, más acostumbrada a buscar la compañía inspiradora de las ciencias sociales y las humanidades, debe introducirse en el debate de la ciencia, la tecnología y la matemática. Sería el modo de corregir, al mismo tiempo, esa tendencia de los tecnólogos a reflexionar tan poco acerca de las consecuencias sociales y políticas de sus artefactos.

La tecnología no solo modifica nuestra relación con las cosas, sino que altera el modo en que los humanos nos gobernamos a nosotros mismos. Y la suerte no está echada en cuanto a si lo hará de un modo positivo o negativo, como lo demuestran los actuales debates, en ocasiones tan polarizados en torno a posiciones demasiado ingenuas o catastrofistas. Hay quien asegura que la «democracia de los datos» será más representativa que cualquier otro modelo de democracia en la historia humana, que las urnas serán pronto unas reliquias del pasado, ya que nuestra opinión puede estar siendo requerida de modo automático miles de veces cada día, y que los expertos decidirán mejor que los partidos políticos ideologizados. Los pesimistas preguntarán, con razón, por qué llamar democracia a ese dispositivo. Este es el gran debate de los años venideros, que formalmente tiene un gran parecido con las grandes controversias del pasado: cómo asegurar la vigencia de los valores democráticos en unos nuevos entornos tecnológicos que de entrada parecen ponerlos en riesgo y a cuyas ventajas no sería muy inteligente renunciar.

Un ejemplo cotidiano de las ventajas y los inconvenientes de la automatización son los correctores ortográficos automatizados, que nos hacen un gran servicio y al mismo tiempo nos llevan a cometer ciertos errores. Un pesimista es alguien que considera que esos correctores son los culpables de que cada vez escribamos peor; un optimista es aquel que, en vez de quejarse, dedica ese tiempo a revisar lo escrito. Pues eso es precisamente la política: la institucionalización de un nivel de reflexividad para que nuestros dispositivos automatizados se diseñen conforme a lo que

hemos decidido que es una vida común lograda. Alexa y Siri no pueden sustituirnos a la hora de tomar esa decisión, pero sí en todo lo demás.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBER, Benjamin (1998): *A Passion for Democracy: American Essays*, Princeton University Press.
- BARTLETT, Jamie (2018): *The People Vs Tech. How the internet is killing democracy (and how we save it)*, Londres, Ebury Press.
- BAUMAN, Zygmunt (2000): *Liquid Modernity*, Cambridge University Press.
- CARDON, Dominique (2010): *La démocratie Internet*, París, Seuil.
- CASTELLS, Manuel (2011): *Communication Power*, Oxford University Press.
- COLEMAN, Stephen / BLUMLER, Jay G. (2010): *The Internet and Democratic Citizenship*, Cambridge University Press.
- DAVIS, Angela (2005): *Abolition Democracy: Beyond Empire, Prisons, and Torture*, Nueva York, Seven Stories Press.
- DAVIS, Richard (1999): *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*, Nueva York, Oxford University Press.
- FERNÁNDEZ ALBERTOS, José (2018): *Antisistema. Desigualdad económica y precariado político*, Madrid, Catarata.
- HILL, Kevin / HUGHES, John (1998): *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- HINDMAN, Matthew (2009): *The Myth of Digital Democracy*, Princeton University Press.
- HOBBS, Thomas (1969): *Leviathan*, ed. Richard Tuck, Cambridge University Press.
- HOWARD, Philip N. (2015): *Pax Technica: How the Internet of Things May Set Up Free or Lock Us Up*, New Haven, Yale University Press.
- JOSEPHSON, Matthew (1959): *Edison. A Biography*, Nueva York, McGraw-Hill.
- KEOHANE, Robert / NYE, Joseph (1998): «Power and Interdependence in the Information Age», *Foreign Affairs* 77, 5, pp. 81-94.
- KLEIN, Hans K. / KLEINMAN, Daniel Lee (2002): «The Social Construction of Technology: Structural Considerations», *Science, Technology and Human Values* 27 / 1, pp. 28-52.
- KRANZBERG, Melvin (1986): «Technology and History: “Kranzberg’s Laws”», *Technology and Culture* 27/3, pp. 544-560.
- LESSIG, Lawrence (1999): *Code and Other Laws of Cyberspace*, Nueva York, Basic Books.

- MANIN, Bernard (1997): *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press.
- MARGOLIS, Michael / RESNICK, David (2000): *Politics as Usual: The Cyberspace "Revolution"*, Thousand Oaks, Sage.
- MARX, Karl / ENGELS, Friedrich (1969): *Manifest der Kommunistischen Partei*, Stuttgart, Reclam.
- MOROZOV, Evgeny (2011): *The Net Delusion. The Dark Side of Internet Freedom*, Nueva York, PublicAffairs.
- PERROW, Charles (1984): *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Nueva York, Basic Books.
- RECKWITZ, Andreas (2017): *Die Gesellschaft der Singularitäten: Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin, Suhrkamp.
- SCHUDSON, Michael (1999): *The Good Citizen: A History of American Civic Life*, Cambridge, MA., Harvard University Press.
- SLOTEDIJK, Peter (1999): *Sphären I*, Fráncfort, Suhrkamp.
- TUFEKCI, Zeynep (2017): *Twitter and Tear Gas. The Power and Fragility of Networked Protest*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- VAIDHYANATHAN, Siva (2011): *The Googlization of Everything (And Why We Should Worry)*, University of California Press.
- WILHELM, Anthony G. (2000): *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*, Londres, Routledge.

La democracia en el mundo

Cada época histórica tiene su propia forma de gobierno. El mundo actual debe ser gobernado de acuerdo con su propio nivel de complejidad. La sociedad global del conocimiento requiere una redefinición de los sujetos del gobierno y de los modos de gobernar. El primer problema que se nos plantea es que no disponemos de una teoría de la democracia adecuada a entornos de mayor complejidad que los estados nacionales. El Estado y su lógica correspondiente no nos proporcionan unos conceptos y unas prácticas que puedan ser extrapoladas al gobierno de la globalización. Una teoría adecuada para entender cómo gobernar dichas sociedades requiere, en primer lugar, modificar toda una serie de categorías políticas que están vinculadas al universo de la sociedad industrial y al espacio articulado por los estados nacionales autosuficientes. La gran cuestión que se nos plantea consiste en cómo gobernar una sociedad mundial basada en el conocimiento.

Si el incremento de la complejidad plantea numerosos desafíos a las democracias de los estados nacionales, la configuración de los espacios que tienen un nivel de integración que ya no es la mera juxtaposición de estados plantea mayores interrogantes. Esos nuevos espacios globales ya no pueden disfrutar de la simple lógica de agregación o conflicto propia de las tradicionales relaciones internacionales, pero tampoco tiene sentido entenderlos con categorías propias del Estado nacional, como si el objetivo fuera dotarlos de un gobierno y una democraticidad según rige en el interior de los estados. El espacio global ya no es un mero intersticio entre estados soberanos, pero todavía no puede considerarse como algo configurable por

analogía con la realidad de los estados. Lo único que podemos saber de ese gobierno complejo del mundo es que tendrá que contar con una enorme cantidad de diversidad cultural y política (Neyer 2013, 250). La peculiar complejidad de la gobernanza global se podría sintetizar en el objetivo de democratizar las interdependencias. ¿De qué categorías disponemos para pensar un espacio global en el que se multiplican las interacciones, la intromisión y las afectaciones mutuas? ¿Cómo puede ser gobernado un ámbito en el que no valen los mismos parámetros del Estado nacional pero que debe regirse por valores similares a los que sustentan las democracias nacionales?

17.1. SOCIEDADES DE LIMITADA ESTATALIDAD

Probablemente forme parte de la misma condición de todo presente histórico esa sensación de vivir entre un «ya no» y un «todavía no», pero donde esa percepción responde a una realidad más objetiva es en lo referente a la evolución de los estados y la globalización. Nuestro peculiar intervalo histórico se caracteriza porque tenemos, por un lado, sociedades de estatalidad limitada y, por otro, unas interdependencias globales que ya no pueden ser gobernadas con la lógica de la internacionalidad o interestatalidad.

El Estado ya no es Leviatán o, por decirlo con una gráfica expresión de Pierre Bordieu (2012, 53), ya no es «un punto de vista de los puntos de vista». La capacidad de gobierno de los estados cada vez está más sujeta a dependencias internacionales y constricciones globales en lo que se ha dado en llamar «soberanía desagregada» (Slaughter 2004): la difusión del poder en una arquitectura política multinivel, con estados desbordados y que han perdido buena parte de sus prerrogativas (especialmente la autoridad regulatoria), en medio de poderosos flujos y redes transnacionales. La soberanía ya no es una categoría absoluta sino un concepto que designa las capacidades de las que se dispone en un contexto de mutuas dependencias. Hay una pluralización de fuentes de la autoridad. Basta para advertirlo el

hecho de que las acciones y organizaciones del Estado sean medidas, comparadas, evaluadas por organizaciones públicas y privadas que producen indicadores y clasificaciones (Djelic / Quack 2010). Quién hubiera pensado hace unos pocos años que la clasificación PISA se iba a convertir en un instrumento de legitimación o de crítica. La educación, algo tan específico de los procesos de formación y afirmación de los estados, ya no es un asunto exclusivamente nacional. El proceso de Bolonia para las universidades europeas corresponde a una lógica semejante. Y procesos similares, con mayor o menor fortuna, pueden mencionarse en ámbitos tan definitorios del Estado nacional como la salud, el reconocimiento de la propiedad o los medios de comunicación.

La gobernanza ha perdido su encuadramiento en el marco de la nación-Estado y se ha extendido a contextos globales. Los estados siguen siendo actores muy importantes de la gobernanza global, pero ahora formando parte de una constelación más compleja de actores que incluye instituciones globales, corporaciones transnacionales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, redes de conocimiento, etc. En medio del proceso de la europeización, de las globalizaciones diversas y contradictorias, el peso de las grandes multinacionales o de las organizaciones no gubernamentales desnacionalizan la autoridad política. Los estados están insertos en redes y organizaciones transnacionales, en medio de un denso tejido de regulaciones, en negociación permanente con otros y con actores privados. Los estados se han convertido en actores más interdependientes y con una capacidad muy limitada de regulación y control de las grandes empresas, los fondos soberanos y los comportamientos de los actores. Aunque siguen siendo fuente de autoridad, se encuentran en competencia o negociación con numerosos actores y otros niveles de gobierno. La capacidad de acción colectiva, la eficacia de las políticas públicas se ha limitado enormemente.

Los territorios delimitados fijaron las competencias de los estados, que gracias a esa delimitación se constituyeron como ámbitos de decisión, espacios de seguridad, instrumentos de control y base indiscutible de la obediencia civil. La actual constelación se caracteriza en cambio por el

hecho de que estamos atravesados por lógicas y flujos que contradicen el principio de territorialidad. Ha desaparecido la antigua congruencia entre quienes toman las decisiones y quienes se ven afectados por ellas, autores y destinatarios, nación y democracia, territorio y soberanía. Asistimos a una multiplicación de los niveles de territorialidad, frente a la vieja lógica de la mera yuxtaposición, que no significa que un plano suprima a otro, sino que se superponen y no es fácil establecer qué ámbito debe hacerse valer, quién tiene que decidir o a quién debemos considerar responsable. Todo ello tiene como una de sus más notables consecuencias que la relación entre derecho y territorialidad se vaya haciendo cada vez más contingente.

Esta nueva constelación plantea problemas inéditos, pero también exigencias nuevas desde el punto de vista democrático. Se podría sintetizar esta nueva normatividad democrática afirmando que si queremos hacer efectivo el principio de autogobierno democrático no tenemos más remedio que avanzar hacia una nueva congruencia postterritorial entre los autores de las decisiones y sus destinatarios. Nos encontramos ante procesos y lógicas respecto de los cuales hay que juzgar si se trata de imposiciones frente a las que debemos resistir u oportunidades que deberíamos aprovechar. Numerosas materias de decisión se están desacoplando del espacio de la responsabilidad estatal y democrática, lo que plantea dificultades de legitimidad y aceptación. Desde el punto de vista de la transformación democrática, los estados han de pasar de una responsabilidad contractual respecto de sus ciudadanos a una soberanía que los compromete hacia el exterior en relación con determinados bienes comunes. Se trataría de democratizar los impactos, los efectos colaterales y las consecuencias de nuestras decisiones una vez que ya no podemos considerarlos como meras externalidades. Las interdependencias complejas condicionan los efectos externos de las decisiones de cada uno de los actores y, de este modo, también las estructuras de dominio y oportunidad.

La democracia ha dejado de agotarse en la interacción con el propio electorado. Las democracias tienen que abrirse a los intereses extraños, examinar los costes que imponen a otros cuando adoptan determinadas decisiones. Las fronteras y las jurisdicciones deben abrirse a la deliberación

democrática (Bohnam 2007, 17; Nicolaïdis / Shaffer 2005). Bajo condiciones de interdependencia no hay justicia nacional sin algún género de justicia transnacional, ni democracia sin una cierta inclusión de los no electores. El principio republicano de la no dominación solo puede ser respetado si se refiere también a quienes, no formando parte del *demos* nacional, son afectados por nuestras decisiones.

Los escépticos frente a cualquier posibilidad de incoar una verdadera «comunidad» global, quienes nos recuerdan con insistencia que no existe un *demos* europeo y mucho menos global, partidarios de una Europa más bien intergubernamental y de una gobernanza global para la que bastaría la lógica interestatal, tienen una concepción más agregativa que transformativa de la evolución social. Ahora bien, tenemos la experiencia de que las relaciones internacionales pueden ir creando elementos de un *demos* transnacional, como resultado de la dinámica propia de esas instituciones o de las transacciones intensas, en términos de solidaridad, confianza o construcción de memorias compartidas (Zürn / Waiter-Drop 2011). Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, la reciente historia europea o la evolución de ciertas instituciones internacionales que han pasado, aunque todavía de manera débil, de una mera agregación de intereses a comunidades con destinos cada vez más compartidos. Por ejemplo: se ha suavizado la exigencia de unanimidad hacia decisiones mayoritarias en instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial; hay muchos elementos deliberativos de soberanía compartida en la Unión Europea, por supuesto, pero también en la Corte Criminal Internacional, la Organización Mundial del Comercio e incluso, en cierta medida, en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Es cierto que las justificaciones puramente funcionales, apolíticas de las instituciones internacionales y de la Unión Europea son insuficientes (Zürn / Ecker-Ehrhardt 2012). No es aceptable que unas élites de unos pocos países, excluyendo a las opiniones públicas nacionales y globales, condicionen las políticas nacionales de otros países. Ahora bien, la incidencia de las decisiones políticas internacionales en los espacios domésticos no es siempre una intromisión injusta, sino una realidad cada

vez más presente que requiere de legitimación. Nuestro ideal de democracia sería completamente irreal si lo pensáramos como un plebiscito permanente, sin ninguna dimensión de delegación, sin intervenciones de «otros». Si la democracia no pudiera ser más que popular y cercana, si fuera impensable más allá de los espacios y en los asuntos para los que la autodeterminación es posible y deseable, entonces ya podríamos despedirnos de aventuras más allá del Estado nacional y regresar –si esto fuera posible– a sociedades más simples y en espacios delimitados. Paradójicamente este abandono no contribuiría a que los problemas globales fueran resueltos con mejores criterios democráticos sino a que, simplemente, quedaran abandonados a su suerte, que es lo menos democrático que existe.

17.2. ¿DEMOCRACIA MÁS ALLÁ DEL ESTADO NACIONAL?

Vivimos en un mundo en el que cada vez son más importantes instituciones que corresponden escasamente a nuestros criterios de legitimación democrática. Las instituciones internacionales resultan fundamentales para la solución de ciertos problemas políticos, pero son estructuralmente no democráticas si aplicamos los criterios por los que medimos la calidad democrática de un Estado nacional. Se ha hablado mucho acerca del «déficit democrático» de las instituciones globales. ¿Qué tipo de democratización puede llevarse a cabo en este plano global? Para unos la solución sería fortalecer los vínculos entre las estructuras domésticas y las internacionales (Keohane / Macedo / Moravcsik 2009; Slaughter 2004), mientras que los cosmopolitas reclamarán que se avance en dotar a esas instituciones globales de propiedades de los estados (*demos*, lógica parlamentaria, opinión pública unificada...) (Held / Koenig-Archibugi 2004). En ambos casos rige el modelo del Estado nacional, bien como el suministrador de legitimidad democrática, bien como la aspiración de que las estructuras globales se vayan pareciendo al Estado nacional todo cuanto

sea posible. No tiene ningún sentido el intento de mitigar el déficit democrático global focalizándose en la capacidad de los estados democráticos para controlar a la autoridad transnacional, pero la democratización tampoco puede esperar a que los formatos globales adquieran propiedades de tipo estatal, lo que es muy poco realista. Ambos enfoques son estatistas en la medida en que constituyen al Estado en la única referencia de cualquier estrategia de democratización, como punto de partida o como punto de llegada.

Así pues, debemos pensar la democracia global mediante conceptos nuevos y a través de prácticas inéditas. Es poco realista pensar en transponer las categorías de la democracia propias del Estado-nación a procesos como la Unión Europea y, más aún, a la gobernanza global. Lo razonable es entender que en los procesos globales «hay poco lugar para la democracia, pero mucho espacio para la legitimidad» (Willke 2007, 127). En este nivel, la cuestión de la legitimidad tiene más que ver con los requerimientos de la justicia que con los de la democracia (Neyer 2010; Kochenov / De Búrca / Williams 2015), lo cual no significa rebajar esas exigencias normativas, sino concretarlas de una manera más adecuada a la naturaleza de los problemas que están en juego.

La gobernanza global no consiste en una estructura jerárquica de dirección. El proceso de gobernanza global no es la imposición de un nivel sobre otro, sino la articulación, frágil y conflictiva en no pocas ocasiones, de diversos niveles de gobernanza. No estamos a las puertas de crear un sistema inclusivo en el que se adopten las decisiones globales ni, a la vista de la complejidad de los problemas, parece deseable. En lugar de una mundocracia (*worldocracy*) que coordinara las distintas tareas propias de un proceso de integración, habrá múltiples instituciones regionales que actúen autónomamente para resolver problemas comunes y producir diferentes bienes públicos (Schmitter 1999). No tendremos un gobierno mundial, sino un sistema de gobernanza formado por acuerdos regulatorios institucionalizados y procedimientos que exijan determinadas conductas sin la presencia de constituciones escritas o de poder material. En este sentido es en el que puede definirse la gobernanza como la capacidad de que se

hagan determinadas cosas sin la capacidad de ordenarlo, es decir, una forma de autoridad más que de jurisdicción (Rosenau / Czempiel 1992, 250). «Lo que capacita a un actor para obtener el acuerdo de otro en un mundo desagregado es una convergencia interdependiente de necesidades y no una especificación constitucional que asigne la suprema autoridad exclusivamente a los estados y los gobiernos nacionales» (Rosenau 1999, 297). El resultado de todo ello es más un campo desestructurado de batalla que una negociación formal, donde se abren posibilidades de intervención participativas, pero también formas de presión o hegemonía. Es posible pensar los niveles políticos subestatales, interestatales y transnacionales como elementos de una estructura pluriárquica general (Neyer 2013). Si conseguimos dotar de alguna lógica al mundo contemporáneo, imaginar la democracia que viene y la justicia posible, no podemos hacerlo sino en el marco de la pluriarquía como principio estructurador de nuestras sociedades.

Los modos imperativos de gobernar son de escasa eficacia en los espacios globales. No es extraño que los estudios sobre relaciones internacionales hayan pasado de la obsesión por el poder (soberano, central, jerárquico...) a acentuar el papel de las normas y las ideas (Finnemore / Sikkink 1998; Jachtenfuchs 1995; March / Olsen 1998), las estructuras en forma de red (Eising / Kohler-Koch 1999; Slaughter 2001; Ladeur 1997) o la relevancia de las interacciones argumentativas y deliberativas (Haas 1992; Müller 1994, 2001; Zangl / Zürn 1996; Risse 2000; Samhat / Payne 2003; Bohman 2007a; Colomer 2014). Aunque es cierto que debemos mejorar el liderazgo de las instituciones globales, no deberíamos olvidar que buena parte de los componentes de la gobernanza no son un ejercicio de poder (del clásico poder centralizado y jerárquico), sino un conjunto de incentivos que se realizan a través del argumento racional, la expectativa del beneficio mutuo o el miedo al daño en la reputación. Por eso, además de las instituciones reguladoras de alcance regional o global, son muy importantes las entidades que ejercen de perros guardianes (*watch-dog*) como Transparencia Internacional, organizaciones de consumidores o la vigilancia global ejercida por diversos movimientos sociales. Hablamos de

gobernanza global del capitalismo precisamente para referirnos a un sistema complejo en el que intervienen elementos de autorregulación, las instituciones globales, la autoridad de los estados, sus procedimientos de cooperación y las regulaciones informales que proceden del comercio internacional o de las asociaciones globales de vigilancia.

¿Qué tipo de democracia podemos llevar a cabo en el ámbito global? Aunque no tenga sentido trasladar los modelos de democracia pensados para el ámbito del Estado nacional al plano global, es posible «intentar trasladar los valores nucleares de la democracia a una forma institucional realizable cuando se diseñan o reforman las prácticas de gobernanza transnacional» (De Búrca 2008, 157) y democratizar así los diversos sistemas funcionales, *regime complexes* (Alter / Meunier 2009) o sistemas laterales mundiales (Willke 2007) que, en virtud de las infraestructuras globales, las tecnologías digitales y las interdependencias globales, van surgiendo en torno a áreas concretas, parcialmente fuera del alcance de las políticas nacionales y dando lugar a las correspondientes instituciones globales: régimen de propiedad intelectual (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, OMPI), crisis climática y ecología global (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC por sus siglas en inglés), sistema de salud (Organización Mundial de la Salud, OMS), relaciones laborales (Organización Internacional del Trabajo, OIT), sistema deportivo (Comité Olímpico Internacional, COI), control global de la energía atómica (Organismo Internacional de Energía Atómica, OIEA), gobernanza de la alimentación genéticamente modificada, comercio, regulación financiera (acuerdos de Basilea), inicios de un sistema educativo global (PISA, Bolonia). Aunque se han ido configurando estos sistemas, todavía no disponemos de instrumentos para gobernarlos y se ha puesto de manifiesto su limitada capacidad de autorregulación.

En cada uno de estos regímenes se pueden ensayar procedimientos que mantienen el protagonismo de los estados (por ejemplo, negociaciones multilaterales), pero también con nuevos actores y dimensiones que de alguna manera relacionan a los diversos actores transnacionales con los distintos niveles de autoridad política. En cada una de estas esferas pueden

perseguirse diversos valores democráticos, dependiendo del tipo de asunto del que se trate. El objetivo sería democratizar a través de ciertas prescripciones normativas cada área específica en vez de tratar de hacerlo con todo el sistema global. Esto es útil porque algunas áreas, por ejemplo, pueden ser más susceptibles de ser democratizadas a través de la participación, mientras que otras deberían mejorar sus procedimientos de rendición de cuentas. La cuestión es identificar el potencial democratizador que está latente en cada uno de estos ámbitos. En definitiva: en vez de preguntarse a qué tipo de modelo ideal de democracia debe aspirar el mundo global, deberíamos pensar cómo democratizar cada uno de esos regímenes complejos o sistemas laterales, lo cual, evidentemente, no podrá ser más que una aspiración por situarse en un horizonte democrático (De Búrca 2008, 157) o un «experimentalismo democrático» (Sabel / Zeitlin 2011), subrayando así la dinámica y el carácter incoativo de la democracia.

17.3. LA REANIMACIÓN GLOBAL DE LA DEMOCRACIA

Deberíamos abandonar el lugar común según el cual los estados nacionales democráticos resisten frente a un plano global que no solo es muy inverosímil que sea democrático, sino que actúa como una instancia de desdemocratización. No es posible que las democracias nacionales sean impecables y las instituciones supranacionales, un espacio de dominación. Esto tiene un sentido empírico (la constatación de que en todos los planos se dan similares éxitos y problemas) y normativo (no cabe construir una democracia nacional dañando las posibilidades de democracia en un nivel transnacional, como tampoco elaborar una comunidad transnacional a base de socavar las democracias nacionales). La democracia es «un blanco móvil porque la democratización es un proceso en marcha que no solo lleva a una extensión de la democracia a nuevos países y a nuevos niveles de gobernanza supranacional e internacional, sino que transforma continuamente el modo en que la política funciona en las democracias

establecidas» (Kriesi 2013, 14). Cuando se vive en un entorno de interdependencia densa, y más aún si se está inmerso en un proceso de integración política, la «democracia en un solo país» termina haciendo inviable la democracia de ese país. «En un mundo interdependiente con varias formas nuevas de autoridad no democrática es muy inverosímil que la democracia pueda existir solo a un nivel, sea nacional, global o transnacional» (Bohman 2007a, 11).

Hay sociedades, momentos, temas y ámbitos que permiten o exigen un determinado nivel de democratización. Tomar al Estado nacional como única realidad posible para el ejercicio de la democracia y como modelo universal equivale a considerar una de sus concreciones históricas como la única posibilidad de democratización. Que la democracia moderna haya encontrado su forma en el Estado nacional no quiere decir que no pueda darse bajo otro formato diferente o en condiciones muy diversas. Hacer de la democracia una realidad más compleja implica tomar en consideración esa dimensión global en la que se desarrolla nuestra vida colectiva, ese contexto de crecientes interdependencias. Si buena parte de las decisiones que nos afectan se adoptan a nivel europeo y global, es la transformación democrática de esos procesos e instituciones lo que más debería preocuparnos. Pero lo que planteo ahora como ejercicio de reanimación global de la democracia no es una mera extensión de las categorías de la democracia nacional a los espacios globales, sino más bien el recorrido inverso: cabe incluso sostener que una democracia compleja, además de aspirar a democratizar esas interdependencias, puede encontrarse con que esa realidad es una oportunidad de democratización.

Reconozco que esta perspectiva no es la corriente e incluso desafía alguna de nuestras primeras intuiciones. Se ha denunciado con frecuencia, por ejemplo, el hecho de que el proceso de integración europea haya ocasionado problemas de legitimación democrática dentro de los estados nacionales, pero apenas se subraya que la integración respondía a determinados problemas de legitimación democrática que los estados miembros *ya tenían* (y que en buena medida siguen teniendo, incluso amplificados), incapaces por ellos mismos de garantizar ciertos bienes

comunes que la ciudadanía de una comunidad democrática tiene derecho a esperar. Frente a quienes consideran que la Unión Europea no es suficientemente democrática porque no ha sido capaz de reproducir a escala europea la democracia que supuestamente funcionaría en sus estados, invito a considerar que el déficit se debe a que los estados todavía no han conseguido democratizar el hecho de su interdependencia (Innerarity 2017; 2018). La configuración de instituciones transnacionales no es la causa, sino la respuesta, más o menos acertada, manifiestamente mejorable, a los déficits de las democracias nacionales.

Hay quien considera que el experimento europeo desafía la ortodoxia democrática y exige una teoría democrática nueva (Bohman 2007b); yo prefiero entenderlo además como una oportunidad de recuperar toda la complejidad social que ciertas concepciones de la democracia han soslayado con su simpleza. La cuestión de la democracia compleja no se resuelve respondiendo a la pregunta acerca de su tamaño óptimo, sino que tiene que ver con la capacidad de la democracia a la hora de articular toda aquella complejidad que su realidad social le plantea, en este caso la democratización de las sociedades interdependientes, que no es una tarea añadida a la que ya realizan los estados, sino algo que debe ser interiorizado como el verdadero escenario en el que se desarrolla actualmente la vida política. Tal vez sea esta ausencia de distinción entre el interior y el exterior la primera lección que debamos aprender de las ciencias de la complejidad para renovar la democracia. Las interdependencias no son lo que está fuera o entre los estados, sino su verdadero núcleo.

No es cierto que los procesos de interdependencia conduzcan a una extinción de la política (entendida también como fin de las ideologías o incluso de la historia y, por supuesto, de la democracia) como se celebra desde la óptica neoliberal o se lamenta desde el soberanismo clásico. Más bien todo lo contrario. Si la política es la articulación de formas de vivir juntos, en el plano global tenemos una tarea de reinención política similar a la construcción de comunidades políticas a lo largo de la historia. De lo que se trata ahora es de cómo debemos convivir, de qué forma nos organizamos y cuáles son nuestras obligaciones recíprocas en el contexto de

las profundas interdependencias que ha generado la globalización. Así pues, la globalización no tiene por qué ser necesariamente un proceso de despolitización. La globalización plantea muchas constricciones para la política pero no significa su final, sino tal vez el comienzo de una nueva era para la política. En el fondo, el problema no es si en los ámbitos globales puede o no haber una democracia similar a la que se configura en los estados nacionales, sino cómo superar la incongruencia entre los espacios sociales y los espacios políticos. Lo fundamental es que haya gobierno o gobernanza legítimos y no tanto que puedan o no extenderse globalmente los requisitos democráticos que solo valen, estrictamente hablando, para los espacios delimitados. En este sentido, las instituciones internacionales posibilitan que la política recupere capacidad de actuación frente a los procesos económicos desnacionalizados. Como decía Ulrich Beck (2002, 364), no es que la política haya muerto, sino que ha emigrado desde los clásicos espacios nacionales delimitados a los escenarios mundiales interdependientes. Es allí, o sea, aquí, donde se juega el futuro de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTER, Karen J. / MEUNIER, Sophie (2009): «The politics of international regime complexity», *Perspectives on Politics* 7 / 1, pp. 13-24.
- BECK, Ulrich (2002): *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*, Fráncfort, Suhrkamp.
- BOHMAN, James (2007a): *Democracy across Borders: From Demos to Demoi*, Cambridge MA., MIT Press.
- (2007b): «Democratizing the Transnational Polity, the European Union and the Presuppositions of Democracy: How to Reconstitute Democracy in Europe?», en Erik Eriksen / John Fossum, *How to Reconstitute Democracy in Europe? Proceedings from the Recon Opening Conference*, Oslo, Recon / ARENA, pp. 65-89.
- BOURDIEU, Pierre (2012): *Sur l'État. Cours au Collège de France 1989-1992*, París, Seuil.
- COLOMER, Josep M. (2014): *How Global Institutions Rule the World*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

- DE BÚRCA, Grainne (2008): «Developing democracy beyond the state», *Columbia Journal of Transnational Law* 46 / 2, pp. 101-158.
- DJELIC, Marie-Laure / QUACK, Sigrid, eds. (2010): *Transnational Communities. Shaping Global Governance*, Cambridge University Press.
- EISING, Rainer / KOHLER-KOCH, Beate (1999): «Introduction. Network Governance in the European Union», en Rainer Eising / Beate Kohler-Koch (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 3-13.
- FINNEMORE, Martha / SIKKINK, Kathryn (1998): «International Norm Dynamics and Political Change», *International Organization* 52 / 4, pp. 887-917.
- HAAS, Peter M. (1992): «Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization* 46/1, pp. 187-224.
- HELD, David / KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias (2004): *Global Governance and Public Accountability*, Chichester, Wiley-Blackwell.
- INNERARITY, Daniel (2017): *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- JACHTENFUCHS, Markus (1995): «Ideen und Internationale Beziehungen», *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2/2, pp. 417-442.
- KEOHANE, Robert O. / MACEDO, Sthepen / MORAVCSIK, Andrew (2009): «Democracy-enhancing multilateralism», *International Organization* 63 /1, pp. 1-31.
- KOCHENOV, Dimitry / DE BÚRCA, Grainne / WILLIAMS, Andrew (2015): *Europe's justice deficit?*, Oxford, Hart.
- KRIESI, Hanspeter (2013): «Introduction-The new challenges to democracy», en Hanspeter Kriesi / Daniel Bochsler / Jörg Matthes / Sandra Lavenex / Marc Bühlmann / Frank Esser (eds.), *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 1-16.
- LADEUR, Karl-Heinz (1997): «Towards a Legal Theory of Supranationality: The Viability of the Network Concept», *European Law Journal* 3/1, p. 33.
- MARCH, James G. / OLSEN, Johan P. (1998): «The Institutional Dynamics of International Political Orders», *International Organization* 52/4, p. 943
- MÜLLER, Harald (1994): «Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien», *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1/1, pp. 15-44.
- NEYER, Jürgen (2003): «Discours and Order in the EU», *Journal of Common Market Studies* 41/4, pp. 687-706.
- (2010): «Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union», *Journal of Common Market*, 48, pp. 903-921.

- (2013): *Globale Demokratie. Eine zeitgemässe Einführung in die Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, Nomos.
- NICOLAÏDIS, Kalypso / SHAFFER, Gregory (2005): «Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government», *Michigan Review of International Law* 68, pp. 267-322.
- RISSE, Thomas (2000): «Let's Argue. Communicative Action in International Relations», *International Organization* 54/1, pp. 1-39.
- ROSENAU, James (1999): «Toward an Ontology for Global Governance», en Martin Hewson / Timothy J. Sinclair, *Approaches to Global Governance Theory*, State of New York Press, pp. 287-301.
- ROSENAU, James / CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- SABEL, Charles F. / ZEITLIN, Jonathan (2011): «Experimentalism in transnational governance: Emergent pathways and diffusion mechanisms», documento presentado en la conferencia anual de la International Studies Association, Montreal, 16-19 de marzo.
- SAMHAT, Nayef / PAYNE, Rodger (2003): «Regimes, public spheres, and global democracy», *Global Society* 17, pp. 273-295.
- SCHMITTER, Philippe C. (1999): «The future of democracy: could it be a matter of scale?», *Social Research* 66, pp. 933-958.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2001): «Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy», Public Law Working Paper No. 18, Cambridge, MA., Harvard Law School.
- (2004): *A New World Order*, Princeton University Press.
- WILLKE, Helmut (2007): *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*, Fráncfort, Campus.
- ZANGL, Bernhard / ZÜRN, Michael (1996): «Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen. Moderate Anmerkungen zur post-realistischen Debatte», *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3/2, pp. 341-366.
- ZÜRN, Michael / ECKER-EHRHARDT, Matthias (2007): «Die Politisierung internationaler Institutionen», *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20 / 21, pp. 24-30.
- ZÜRN, Michael / WAITER-DROP, Gregor (2011): «Democracy and representation beyond the nation state», en Sonia Alonso / John Keane / Wolfgang Merkel (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, pp. 258-281.

Índice

Prefacio

1. Introducción: complicar la democracia
 - 1.1. Un desfase teórico: viejos conceptos, nuevas realidades
 - 1.2. Prácticas e ideologías de la simplificación
 - 1.3. Mejorar la democracia haciéndola más complejaBibliografía
2. La democracia después de la democracia
 - 2.1. Obituarios de la democracia
 - 2.2. La naturaleza de la crisis
 - 2.3. La democracia amenazada
 - 2.4. Una democracia irritada
 - 2.5. Cómo sobreviven las democraciasBibliografía

I

LA COMPRENSIÓN DE LA COMPLEJIDAD

3. Democracia y complejidad: el estado de la cuestión
 - 3.1. El contexto de un debate
 - 3.2. Una democracia para un mundo complejoBibliografía
4. Epistemología de la complejidad
 - 4.1. Los nuevos saberes de la complejidad
 - 4.2. Una Ilustración del desconocimiento
 - 4.3. Lo que las ciencias pueden enseñar a la políticaBibliografía
5. Sociología de la complejidad
 - 5.1. La complejidad como contingencia

5.2. La complejidad como diferenciación funcional

5.3. La complejidad como interdependencia

Bibliografía

6. Política de la complejidad

6.1. El gobierno de la complejidad

6.2. La política, como la vida

6.3. La democracia como régimen de la complejidad

Bibliografía

II

EL GOBIERNO DE LAS SOCIEDADES COMPLEJAS

7. Poliarquía. La geometría política del mundo contemporáneo

7.1. Pequeño ensayo de una gran narración

7.2. Sociedades de débil centralidad

7.3. Ontología política de la bilateralidad

7.4. El poder como lugar vacío

7.5. La perspectiva minoritaria

7.6. Europa como construcción antiunilateralista

7.7. Otra forma de gobernar

Bibliografía

8. Gobernarnos a nosotros mismos

8.1. ¿Qué significa gobernar?

8.2. Los fracasos del gobierno

8.3. Gobierno como autogobierno

8.4. El gobierno indirecto

8.5. Crítica de la razón política indirecta

Bibliografía

9. La administración de la democracia

9.1. La racionalidad administrativa

9.2. Administración y sociedad

9.3. La burocracia y la política

9.4. Una administración inteligente

Bibliografía

10. Gobernanza sostenible: la configuración política del futuro

10.1. Distráidos en el presente

10.2. El futuro como problema político

10.3. Gobernanza anticipatoria

10.4. Instituciones de la sostenibilidad política

Bibliografía

11. Democracia de transformación

11.1. Hacer que pase: problemas de implementación

11.2. Impedir que pase: anticipación y gobierno de las crisis

11.3. Democracia de negociación

Bibliografía

III

DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA

12. La política inteligible

12.1. La democracia de los incompetentes

12.2. La inabarcabilidad política

12.3. Democracia como complicación

12.4. La adquisición de competencia política

12.5. Soluciones democráticas para hacer inteligible la política

Bibliografía

13. Democracia postelectoral

13.1. Una democracia insuficientemente representativa

13.2. La democracia de los otros

13.3. Democracia intergeneracional

13.4. Democracia paritaria

13.5. Democracia ecológica

Bibliografía

14. La igualdad democrática

14.1. Mediación y desintermediación democrática

14.2. Los beneficios políticos del «desorden» democrático

14.3. Una justificación igualitaria de la mediación democrática

14.4. La legitimación popular indirecta

14.5. Más allá del antagonismo tecnocracia / populismo

Bibliografía

15. La inteligencia de la democracia

15.1. La infraestructura cognitiva de la democracia

15.2. Un estilo cognitivo de gobierno

15.3. La inteligencia colectiva

15.4. El milagro político de la diversidad

15.5. La construcción social de la estupidez

15.6. La ignorancia democrática

Excurso: la democracia como interpretación (a propósito de las *fake news*)

Bibliografía

16. Democracia digital

16.1. Una pequeña teoría de la volatilidad

16.2. La política en la era de las redes

16.3. La democracia de internet

16.4. Lo digital es lo político

Bibliografía

17. La democracia en el mundo

17.1. Sociedades de limitada estatalidad

17.2. ¿Democracia más allá del Estado nacional?

17.3. La reanimación global de la democracia

Bibliografía